
국정관리연구

Journal of Governance Studies

제17권 제1호(통권44호)

2022년 03월

성균관대학교 국정전문대학원

목 차

〈일반논문〉

중기재정계획의 재정효과: 국가 간 비교연구 / 정일환·박지민·손종민	1
적극행정 활성화를 위한 제언: 공직자의 관점에서 / 최낙혁·조형석	25

중기재정계획의 재정효과: 국가 간 비교연구

정일환·박지민·손종민

본 연구는 중기재정계획이 재정성과 및 정책 의사결정에 미치는 인과관계를 규명하고, 재정 성과를 결정하는 요소를 분석하여 예산·재정정책 과정의 정책적 시사점을 탐색하는 것을 목표로 한다. 구체적으로 중기재정계획의 도입을 통한 재정성과의 효과를 총량적 재정규율과 배분적 효율성 관점에서 실증분석을 수행하며, 궁극적으로 중기재정계획의 인과관계 기제를 규명하는데 연구의 목적이 있다. 분석 결과, 중기재정계획의 가장 발전적 단계의 중기재정계획(MTPF)이 시행 초기 단계 중기재정계획보다 전체 국내총생산에 대비하여 세입·세출의 규모가 줄어들게 되며, 세입과 세출 안정성을 확보하는데 도움이 된다는 것을 발견함으로써, 국가재정에 더 유의미하고 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

주제어: 중기재정계획(MTEF), 재정성과, 세입안정성, 세출안정성

1. 서론

코로나 위기를 대응하기 위해 가용 재정범위를 확대하는 재정정책으로 인해 공공분야의 재정건전성 문제가 화두로 떠오르고 있다. 2020년 전세계적인 코로나 사태는 제2차 세계대전 이후 최대의 경제위기를 촉발할 것으로 예측되는 가운데, 총량적 재정규율 확립과 더불어 전략적인 예산배분의 재정운영이 더욱 필요한 시점이다. 이러한 의도 하에 전세계적으로 도입된 재정개혁 중 하나가 중기재정계획(Medium Term Expenditure Framework; 이하 MTEF)이다.

2008년 재정위기 이후 많은 국가들이 단년도 주기의 예산과정의 한계를 극복하고자, 중장기에 걸친 재정 배분과 예산투입계획, 정책 우선순위를 연계한 중기재정

계획을 도입하였다. 이를 통해 효과적·효율적인 재정운용을 추구하기 시작하였다. 중기재정계획은 재원관리 측면에서 중기적인 시각에서 수입·지출을 총괄하여 파악하며 정책의 우선 순위를 결정한다. 이를 통해 재정 계획목표와 방향을 제시함과 동시에 예산관리 측면에서 재정 동원과 배분방향을 제시하여 단년도 예산제도의 제약을 극복하는 정책 실현도구로 활용되고 있다(김용식, 2018). 중기재정계획은 명확한 문서 형태로의 외부에 공개되며 정치적 리더의 적극적인 관여와 예산자원의 배분과정에 실질적으로 활용된다는 측면에서 일반재정예측과 차이점이 있다 하겠다(Schick, 2003).

그러나 중기계획으로서 재정운영에 대한 조기경보기능이 제대로 발휘되지 못한 측면이 있으며, 실질적으로 단년 회계연도 중심으로 재정이 지속 운용됨으로써, 중기재정계획의 사전재원검토 기능에 의구심이 제기됨으로써, 총량적 재정규율에 미치는 중기재정계획의 실효성 또한 의문이 제기되고 있는 상황이다(장하진·정창수, 2010; World Bank, 2012).

이 연구는 중기재정계획이 재정성과와 정책 의사결정에 영향을 미치는 메커니즘을 규명하여 예산·재정 정책 과정에 있어 시사점을 제시하는 것을 주요 목적으로 한다. 구체적으로 중기재정계획의 도입을 통해 발현되는 재정성과의 효과를 지출규모의 총량적 재정규율과 세입 및 세출안정성의 전략적 예산배분의 관점에서 실증적 분석을 수행한다. 특히, World Bank의 Political Institution 데이터베이스, UN의 재정자료를 포함하는 각 국가별 재정 데이터베이스(DB)를 구축하고, 중기재정계획의 단순한 도입여부가 아닌 World Bank(2012)가 제시한 중기재정계획의 3단계 발전 유형에 따른 재정효과를 계량경제학적 분석틀로 분석하고자 한다.

본 연구의 주요 구성은 중기재정계획에 대한 제도적 배경, 중기재정계획에 관한 관련 선행 문헌의 검토, 중기재정계획의 재정성과에 관한 실증 분석으로 나뉘며, 국가들의 사례분석에 계량적 방법론을 도입하여 중기재정계획 시스템이 구축된 이후 그 성과를 평가함으로써 예산제도의 정량적 성과를 더욱 가시적으로 제시하며, 이를 통해 중기재정계획 기반 예산운용을 더욱 활성화할 수 있도록 한다. 또한 총량적 재정규율 방식과 배분적 효율성 확보, 이를 통한 계획과 예산 간 연계를 위한 제도적 도구로서 정책적 제언을 도출하고자 한다.

II. 제도적 논의

중기재정계획¹⁾이란 국회의 행정부 통제를 위해 단년도 예산편성 방식을 넘어 중기 3~5년으로 예산의 시계를 확대하며, 이에 맞춰 재정운영정책을 수립하고 재정 배분방향을 설정하도록 계획을 수립하는 것이다. 이는 한정된 재정자원의 효율적 배분이 가능하도록 하여 재원 동원과 배분방향 수립을 중기적으로 가능하도록 하는데 그 목적이 있다(이규환, 2004). 현대적 의미의 중기재정계획은 총량과 지출부문별 재원 수입과 지출에 관한 사전적 예측치를 설계한 1980년대 호주에서부터 시작되었다. 국가별 재정적자가 주요 사회문제로 부상한 이 시기 재정 개혁도 병행되어 수반되었으며 중기재정계획(MTEF)이 이러한 문제를 해결하기 위한 수단으로서 도입되었다(장하진, 2010).

Schick(2003)은 중기재정계획의 일반적인 특성을 단년도 예산배분방식과 구별하여, 정치적 리더의 적극적 관여, 공식문서로서 발표, 예산배분과 직접적 연계의 특징을 지닌다고 지적하였다. 예산계획 수립 절차와 발전단계에 따라 중기재정계획을 세 가지 단계로 구분하고 있다(Castro and Dorotinsky, 2008; World Bank, 2012). 구체적으로 중기재정계획의 발전적 단계는 1) 중기재정체계(Medium Term Fiscal Framework; 이하 MTFF), 2) 중기예산계획(Medium Term Budgetary Framework; 이하 MTBF) 그리고 최종적으로 3) 중기성과계획(Medium Term Performance Framework; 이하 MTPF)의 과정을 따르게 되는데, 즉, 중기성과계획(MTPF)의 단계에 있는 국가는 중기재정체계(MTFF)와 중기예산계획(MTBF)을 모두 실행하는 상태라고 정의할 수 있다.

구체적으로, World Bank(2012:18-19)가 정의한 중기재정계획(MTEF)의 첫 단계인 중기재정체계(MTFF)에서는 일반적으로 재정당국, 관련 경제부처, 중앙은행과 함께 하향식접근방식(top-down approach)으로 재정정책의 틀 및 예측모형을 사용하여 정부 총재원의 거시적이고, 중기적 범위를 지정하는 과정을 거친다. 재원의 가용성과 관련하여, 1) 직전 회계연도의 지출 2) 새롭게 설정된 정책의 중요도, 3) 예산관련 의사결정과정에 참여하는 구성원이 제공하는 관련 지침을 중심으로 각 부처의 지출 수준을 설정한다.

중기예산계획(MTBF)으로 명명되는 중기재정계획의 두 번째 발전단계는 하향식

1) 우리나라에서는 중앙정부의 중기재정계획을 ‘국가재정계획’으로 불리지만, 국제적으로 Mid-Term Expenditure Framework(MTEF) 방식으로 고유명사화하여 쓰이고 있음. 본 논문에서는 MTEF를 ‘중기재정계획’이라고 명명함.

접근방식과 부처별 중기 관점의 예산요구 과정을 포함한 상향식 접근방식을 활용해 재원배분을 결정하고 조정하는 단계를 포함한다. 상향식 접근 방식은 실질적인 지출을 담당하는 일선 부처의 부문, 분야별 중기재정계획을 요구한다. 중기예산계획(MTBF)은 주로 산출 중심의 예산정책을 수립한다. 중기예산계획(MTBF)은 광범위한 정부부처의 수립 목표 달성에 있어 필요한 투입물들이 강조되며, 각 부처의 수준에서만 재정이 배분될 때 프로그램별로 예산책정이 이루어지게 되며 이를 통해 지출의 우선 순위를 개선한다.

마지막 단계인 중기성과계획(MTPF)은 하향식과 상향식 접근방식을 모두 활용해 프로그램별로 할당된 예산에 관해 이해관계자 간의 조정과정(reconciliation process)을 거친다. 또한, 부문별 배정된 정부예산 성과측정과 성과평가에 중점을 둬으로써 결과 중심의 중기 예산운영을 지향한다. 그러므로 중기성과계획(MTPF)은 성과를 촉진하는 수단임과 동시에 예산분배과정에서 성과를 촉진하는 수단으로써 활용되며 궁극적으로 정부서비스의 효율성을 강조한다. 아래 <표 1>은 중기재정계획의 단계별 특징을 요약 정리한 것이다.

〈표 2〉 중기재정계획(MTEF)의 단계별 구분

구분	특징
중기재정체계 MTFF(Medium-Term Fiscal Framework)	투입 중심의 예산체계 하향식 접근방법
중기예산계획 MTBF(Medium-Term Budgetary Framework)	하향식 + 부처별 자원요구에 대한 상향식 접근 부처 수준에서 재원 할당 시 지출 우선 순위 조정 가능 중기재정체계(MTFF)를 포함함
중기성과계획 MTPF(Medium-Term Performance Framework)	하향식 + 상향식 정부 성과측정 및 평가에 중점 투입보다 산출물에 관심 중기재정체계(MTFF)와 중기예산계획(MTBF)을 포함함

자료: World bank(2012:18-19)의 내용을 기반으로 저자가 정리함

III. 선행연구 검토

1. 중기재정계획이 재정 및 예산에 미치는 영향

중기재정계획에 관한 다양한 논의의 핵심은 대체로 중기재정계획(MTEF)가 재정 규율을 높이고 재정운영의 효율성과 투명성을 늘리는 유용한 도구로서 활용된다는 점이다. Boex, Martinez-Vazquez, and McNab(2000)는 개발도상국과 중진국에 중기재정계획(MTEF)을 도입하는 것이 재정정책의 유용한 관리도구가 될 수 있다고 강조하였다. 또한 중기재정계획(MTEF)은 효율적인 예산 도구로 활용할 수 있으며 기계적 접근방식을 지양하고 예산책정 과정에서 있어 엄격한 예산제약을 설정하며, 부처 내 자원 흐름이 예측 가능하도록 개선하며, 자원배분의 전략적 우선 순위를 개선하기 위해 정부 조직에서 활용될 여지가 있다고 보았다(Jena, 2018).

중기재정계획(MTEF) 중 구체적으로 중기예산계획(MTBF)에 관한 다양한 연구는 제도로서 재정에 미치는 영향과 효과성을 반증하였다. Franek(2012)는 중기예산계획(MTBF)의 적용이 재정규율을 확립하고 재정활용의 효율성과 투명성을 증대시키는 요인임을 입증하였다. Sherwood (2015)는 효과적인 예산관리를 위해 중기예산계획(MTBF)을 활용하는 것이 필요하다고 보았다. 이에 따르면 중기예산계획(MTBF)은 예산 목표 조정 과정에 있어 투명성을 높이며, 정부의 재정정책 및 재정집행에 관한 독립적인 모니터링이 가능해진다고 보았다. Franek and Postula(2020)는 패널 데이터 추정 방법을 활용해 재정 규칙, 독립 재정 기관 설립, 중기예산계획(MTBF)과 같은 재정 수단과 EU 국가 내 재정성과 간 관계를 분석했는데, 재정 상태에 대한 재정 수단 활용이 통계적으로 유의하고 긍정적인 영향을 보였으며 특히, 중기예산계획(MTBF)의 활용이 재정 수단 중 예산과정에 가장 영향을 크게 미친다는 결론을 도출하였다.

성과예산제도나 성과평가 결과와 연동된 중기재정계획(MTEF)의 경우 효과성에 관해 결과가 다양하게 나타난다. 백승주(2017)는 중기재정계획이 재정사업 자율평가제도와 연계 과정에 있어 성과정보가 유용하게 활용되는지 검증하고자 중기재정계획상 사업별 연평균 예산 증가율과 사업 성과평가 결과 간 관계를 연구하였다. 그 결과, 재정사업 자율평가에서 ‘미흡’ 등급을 받은 사업들이 중기재정계획 상 예산 증가율에 음(-)의 영향을 주었으며, 우수 등급을 받은 사업은 중기재정계획 상 예산 증가율에 유의미한 영향을 주지 않는 것으로 입증되었다. 이는 ‘미흡’ 사업에

대한 환류 기능이 영향을 미친 것으로 보이며 중기재정계획(MTEF)이 성과예산제도와 연동되어 활용될 수 있다는 점과 환류기능 강화에 대한 시사점을 입증하였다. Kasperskaya and Xifré(2016)는 2008년과 2014년 사이 OECD 국가 데이터에 기반해 GDP 대비 공공부채 비율 증감을 종속변수로 두고 중기재정계획(MTEF)의 영향력을 분석하였다. 이들은 성과 예산과 예산 투명성 관련 변수를 포함하여 분석을 진행하였으며, 그 결과 재정성과를 향상시키기 위한 표준은 존재하지 않으며 국가들이 기관과 각자 보유한 자원에 맞게 예산절차를 선택적으로 채택하는 것이 바람직하다는 것을 언급하였다(Kasperskaya and Xifré, 2016). Martí(2019)는 예산 유연성과 중기재정계획(MTEF)간 상호관계가 성과예산편성의 성공여부에 미치는 영향을 분석하였으며, 중기재정계획(MTEF)이 수행된 국가의 성과예산편성이 성공적으로 수행되었음을 입증하였다. 또한 성과평가를 많이 사용한 국가가 성과목표를 미달할 시 조직성과에 대한 더 강력한 모니터링과 공개 과정을 거치게 됨을 기술하였다.

Schick(2003)는 중기재정규칙과 관련하여 배분적 효율성을 중심으로 중기재정계획에 관해 언급하였다. 배분적 효율성은 파레토 최적 개념으로 자원의 최적 배분을 지칭하며, 타인의 효용을 저해하지 않고 특정 대상의 효용을 높이는 것이 불가능한 상태를 말한다. 배분적 효율성을 측정하기 위해 Schick(2003)의 논의처럼 다양한 변수 활용이 필요할 것이다. Schick(2003)는 GDP 대비 적자와 같은 단일 종속변수 활용은 재정 결과가 편향되게 나타난다고 보았다. Tița, Oțetea, and Banu(2014)는 이를 고려하여 공공지출, 공공부채, 적자 및 세금 등의 변수를 활용한 수입 예측모델을 구축하였다.

중기재정계획이 세입-세출 부문에서의 영향력은 다소 상반된 논의가 존재한다. 김렬 외(2005)는 세입-세출과 중기재정계획의 실효성 정도를 파악하고 계획과 예산의 연계 정도를 파악할 수 있는 세출-세입부문의 분석지표를 설정하여, 종국적으로 중기재정계획과 실제 예산 간 연계성이 세입-세출 분야에 따라 상이한 영향을 미치는 점을 기술하였다. 따라서 본고는 다양한 종속변수 활용의 일환으로 배분적 효율성 하 세입-세출 규모, 세입-세출 안정성 변수를 종속변수로 설정하였다. Heinemann(2006)의 논의에서는 중기재정설계 하에서 세금과 지출, 적자에 관해 재적인 규범 및 정치-경제적 변수를 중심으로 실증분석을 수행한 결과 잠재정계획이 예산 정책을 예측 가능하게 만드는데 효과가 없음을 입증하였다.

2. 중기재정계획 하에서 재정 및 예산에 영향을 미치는 요인

중기재정계획 제도 하에서 재정 및 예산에 영향을 미치는 요인들에 관해 다음과 같은 논의들을 언급할 수 있을 것이다. 우선 관련 문헌들은 국가 개별적 특성에 맞게 개별적으로 제도를 적용시키는 방식이 필요하다는 점을 전제하였다. Boex, Martinez-Vazquez, and McNab(2000)는 국가의 정책 목표, 고유 예산제도와 전통, 행정 역량을 각국의 경제적 실정에 맞게 반영해야 함을 환기하였다. Sherwood(2015)는 중기예산계획(MTBF)은 목표 공식화, 계획 기간, 정치적 공약, 적용 범위, 구속력, 세부 수준 측면에서 국가별로 상이하다는 점을 강조하였다. Kasperskaya and Xifré(2016)는 국가별로 중기재정계획(MTEF) 관련 국가 부채비율 조정 과정에서 ① 분산된 의사결정 과정 ② 예산 행정을 지배하는 조직적 분위기 ③ 기관 혹은 과가 민간-공공 기관에 크게 의존하는 특성에 영향을 받는 것을 입증하였다.

구체적으로 국가별 고려해야 할 변수들에 관해 우선 거시적 경제변수를 고려할 수 있다. Franek(2012)는 중기재정계획(MTEF) 실증분석 과정에서 GDP 대비 적자 비율(일반정부), GDP 대비 공공 부채 비율, 실질 GDP 성장률과 같은 변수를 포함 시켜서 EU 국가의 거시 경제 예측과 관련한 비교 분석을 제공하여 효과를 입증하였다. Schick(2003)는 정부는 총수입, 총지출, 적자(또는 차입요건) 및 공공 부채의 네 가지 이상의 재정 결과를 규율해야 하며, 재정 총액을 GDP, 공공지출, 인플레이션 조정 등과 같은 다양한 변수로 설명하였다.

다음으로 정부 내 부처와 구성원들이 제도 안착을 위한 노력과 효과적 제도 운영이 중기재정계획과 재정체계에 영향을 미칠 수 있다. 신무섭(2012)은 중기재정계획 수립 절차는 주요 사업계획과 연차 예산편성 과정에 비해 형식적으로 수립되고 있으며, 특정 지자체나 도에서는 예산과 실무자들에 의해서 중기재정계획은 단순한 서류 작업으로 형식적으로 작성되고 있음을 지적하였다. 이를 통해 제도의 우수성에도 불구하고 정부 내에서 효과적으로 운영되지 못하면 제도의 효과성 또한 낮아질 것으로 유추할 수 있다.

법·규범 수준이 중기재정계획과 재정체계에 미치는 영향과 관련하여 국내외 다양한 학자들이 관련 논의를 수행하였다. 이원희·주기완(2011)는 법체계 개정을 통한 성문화를 통해 지방중기재정계획의 효율적인 운영과 합리적인 재정관리가 가능함을 역설하였다. 장하진(2010)은 국가재정법 개정을 통해 중기재정계획의 내 재정 운용의 기본방향과 목표와 같은 원칙을 재확립해야 함을 언급하였다. Tița, Oțetea,

and Banu(2014)는 다양한 법률과 재정규칙을 통해 재정정책의 분류 및 제도적 측정 방식을 개발하는 전략이 중기예산제도의 효과성을 높일 것으로 보았다.

국가별 규제 상황이나 정치적 안정성도 중기재정계획과 재정체계에 영향을 미치는 것으로 보인다. EU 국가 연구를 살펴보면 재정 위기 극복 과정에서 구조조정과 규제 완화 방식이 활용되고 있으며, Sherwood(2015)의 논의처럼 위기의 경험을 거쳐 중기예산계획(MTBF) 설계가 점차 유연화되고 있음을 확인할 수 있다. Franek(2012) 정치적 상황에 의해 예산 배분이 좌우되며, 중기에 적용되는 재정규칙이 이러한 정치적 개입에 영향을 미칠 수 있음을 시사하였다.

국가책임성 측면도 중기재정계획과 재정체계에서 고려해야 한다. 중기재정계획의 목표 명확성 결여에 따른 목표의 잦은 변경으로 재정 통제수단으로서 기능저하가 일어나며 재정 중점과제의 잦은 변화와 계획 달성상 실적저하와 같은 문제는 제도에 대한 국가의 책임성을 낮춰 제도 비효율성을 높이게 된다(장하진, 2010). 또 중앙-지방 정부의 중기재정계획 일관성 부족 문제와 중기재정계획 내 개별 사업들의 비동조화 흐름이 문제점으로 지적되고 있다(김성태, 2008). 제도 연계성 강화를 위해 국가 책임성을 강화하고 명확한 목표 체계를 구축할 필요성이 제기된다.

마지막으로 국가부패통제 수준도 중기재정계획과 재정체계에 영향을 미친다. 종합계획체계 운영과 재정운용시스템 보강(이규한, 2004), 중장기 기금관리 종합계획 작성과 발생주의 예산 검토(장하진, 2010), 엄격하고 정확한 사후관리를 통해 지방 중기재정계획 효율적 운영(이원희·주기완, 2011) 해당 논의들은 중기재정계획과 재정체계 운영에 있어 운영시스템의 중요성과 엄격한 사후관리를 통한 투명성의 제고 측면을 강조하고 있다.

3. 선행연구와의 차별점

이상 선행연구를 요약하면 다음과 같은 특성을 보인다. 우선 기존의 중기재정계획에 관한 연구는 주로 국가 간의 비교사례연구 방식으로 질적인 접근방식으로 이루어지고 있음을 알 수 있었다. Boex, Martinez-Vazquez and McNab(2000)와 Di Francesco and Barroso(2015)의 연구와 같이 6개국 혹은 4개국 간 중기재정계획에 관한 효과성을 비교한 연구가 수행되었으며, 해당 연구는 개별 국가의 특성을 반영한 제도 도입의 중요성에 관해 강조하였다. 또한 프랑스의 중기재정계획에 관해 연구한 김도식(2010)의 연구나 Jena(2018)의 인도의 사례에 관해 연구와 같이 특정 국가의 중기재정계획에 관해 심도 있게 연구한 사례도 존재한다. 국내연구의 경우

대체로 중기지방재정계획에 관해 시·도별 사례연구가 이루어졌음을 알 수 있다.

실증연구의 경우 백승주(2017)의 연구와 같이 단일국가의 평가프로그램 단위로 중기재정계획의 효과성을 분석한 연구나 Franek and Postula(2020)와 같이 중기예산계획(MTBF)에 관해 분절적으로 연구한 논문이 존재하며, 중기재정계획(MTEF)이 재정과 예산에 미치는 영향과 관련하여 주로 중기예산계획(MTBF)의 효과에 관해 분석하였음을 알 수 있었다.

이상 관련 문헌을 종합해보면 중기재정계획(MTEF)과 관련하여 제도 도입 효과에 관한 연구가 이루어졌지만 주로 국가 간 사례 연구에 중점을 두고 있음을 알 수 있다. 또한 실증 연구의 경우 중기예산계획(MTBF)에 관한 논의 외에 중기재정체계(MTFF)나 중기성과계획(MTPF)과 관련된 실증적 분석은 다소 부족한 실정임을 알 수 있었다.

이 연구는 기존 사례연구에 국한된 중기재정계획(MTEF)을 확장하고 중기재정체계(MTFF)와 중기예산계획(MTBF), 중기성과계획(MTPF)이 배분적 효율성에 미치는 영향을 포괄적으로 분석하고자 한다. 이를 통해 중기예산계획(MTBF) 외에 다른 중기재정계획(MTEF)의 영향력에 관해 포괄적으로 분석하여 이론적·정책적 시사점을 재구성하고자 한다.

IV. 연구 설계

1. 연구가설의 설정

이 연구는 중기재정계획이 재정변수들에 미치는 효과를 실증적으로 분석하고, 이에 대한 정책적 함의를 도출하는데 주된 목적이 있다. 선행연구에 제시된 바와 같이 중기재정계획은 특정 국가의 맥락에 맞게 도입되어야 재전전전성을 확보할 수 있음을 알 수 있다. 따라서 선행연구와 World bank의 World Governance Indicator에 제시된 정부효과성, 규제정도, 법규범수준, 국가책임성, 국가부패통제 수준과 Schick(2003)의 논의에 제시된 정치적 안정성을 통제변수로 설정하여 중기재정계획(MTEF)이 재정현황에 미치는 효과성을 분석한다. 구체적으로 중기예산계획(MTBF)에 관해 분석한 Franek, and Postula(2020)와 한국의 중기재정계획과 성과체계 간 분석을 진행한 백승주(2017)의 논의, 비교사례연구에서 입증된 MTEF의 효과 등을 확장하여 중기재정계획(MTEF)의 3단계 프레임워크 각각의 효과를 입증

한다. 또한 Schick(2003)과 Franek(2012), Carroll(2009)과 김렬 외(2005), Heinemann(2006)의 논의에서 언급된 세입·세출 관련 종속변수들을 중심으로 아래와 같은 가설을 설정하였다.

가설 1: 중기재정계획(MTEF)은 세입·세출규모에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 1-2: 중기재정체계(MTFF)는 세입·세출규모에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 1-3: 중기예산계획(MTBF)는 세입·세출규모에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 1-4: 중기성과계획(MTPF)는 세입·세출규모에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 2: 중기재정계획(MTEF)은 세입·세출안정성에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 2-2: 중기재정체계(MTFF)는 세입·세출안정성에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 2-3: 중기예산계획(MTBF)는 세입·세출안정성에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 2-4: 중기성과계획(MTPF)는 세입·세출안정성에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

2. 연구의 설계

본 연구에서의 통계분석과정은 국가별로 각각 1996~2008년 총 12년간의 데이터를 기반으로 패널데이터(panel data) 형식으로 데이터를 구축하였다.²⁾ 각 국가별 그리고 회계연도별로 나타날 수 있는 차이를 통제하고자 각 국가와 회계연도를 나타내는 더미 변수를 포함하여 국가와 회계연도별로 고정효과(fixed-effect)를 통제하는 회귀분석을 수행해 결과를 살펴보았으며, 모든 잔차(error)는 국가별로 군집화하여 통계분석을 진행하고자 한다.

본 논문은 핵심 가정은 중기재정계획(MTEF)이 재정변수에 어떠한 영향을 미치는지 분석하는데 주안점을 두고 있으며 이를 위해 우선 연구의 독립변수로 활용될 중기재정계획(MTEF)과 관련하여 변수를 정의하였다. 2008년 전체 181개 국가 중 71개의 국가가 중기재정체계(MTFF)를, 40개의 국가가 중기예산계획(MTBF)을, 19개의 국가가 중기성과계획(MTPF)을 도입하였다. 따라서 총 181개 국가 중 130개 국가(대략 72%)가 중기재정계획(MTEF)을 도입(중복의 경우에는 제외)하였으며, 데이터의 첫 해인 1990년에 12개의 국가가 중기재정계획(MTEF)을 도입한 것과 비교하면 마지막 해인 2008년도에는 대략 11배가 증가하였다는 것을 확인할 수 있다, 연차별로 증가하는 중기재정계획(MTEF) 데이터에 기반하여 중기재정계획(MTEF)이 국

2) 본 연구에서는 중기재정계획 제도의 도입과 변화가 일어난 기간에만 중점을 두고자 한다.

가의 중앙/연방정부의 재정적 상황에 주는 영향을 살펴보고자 하였다. 앞에서 살펴본 바와 같이 중기재정계획(MTEF)은 크게 3단계로 중기재정체계(MTFF) → 중기예산계획(MTBF) → 중기성과계획(MTPF)으로 구분되므로, 국가가 도입하여 시행하는 각 단계별 중기재정계획(MTEF)을 독립변수로 고려하였다. 변수 코딩과 관련하여 중기재정체계(MTFF)를 시행하는 연도에는 각 국가가 1의 값을 가지게 되며, 이외 연 0의 값을 가지도록 코딩을 수행하였다. 하지만 중기예산계획(MTBF) 혹은 중기성과계획(MTPF)은 이미 이전의 중기재정계획(MTEF)의 단계를 도입해 실행하는 것이기 때문에 다음과 같이 코딩하였는데, 중기예산계획(MTBF)을 도입 시행하는 국가는 중기예산계획(MTBF)과 중기재정체계(MTFF) 두 가지 변수가 1의 값을 가지게 되며, 중기성과계획(MTPF)을 도입 시행하는 국가는 중기재정체계(MTFF), 중기예산계획(MTBF) 그리고 중기성과계획(MTPF) 모두 1의 값을 가지게 된다.

〈표 3〉 변수의 조작적 정의와 해당 출처

변수	조작적 정의	출처
세입규모	총세입/국내총생산(%)	IMF Fiscal Monitor Data
세출규모	총세출/국내총생산(%)	IMF Fiscal Monitor Data
세입안정성	세입규모의 경향을 통해서 실제 회계연도별 세입과 예측값의 잔차의 절대값	IMF Fiscal Monitor Data
세출안정성	세출규모의 경향을 통해서 실제 회계연도별 세출과 예측값의 잔차의 절대값	IMF Fiscal Monitor Data
MTFF	MTFF 도입 및 시행=1	World Bank (2012)
MTBF	MTBF, MTFF 도입 및 시행=1	World Bank (2012)
MTPF	MTBF, MTFF, MTPF 도입 및 시행=1	World Bank (2012)
GDP성장률	$[GDP(t)-GDP(t-1)]/GDP(t-1)$	IMF
총인구수	인구수(1,000,000명)	World Bank
거버넌스	국가의 세부적인 개별 거버넌스 지표 (정부효과성, 규제정도, 법규범수준, 정치적안정성, 국가책임성, 부패통제수준)	World Bank(World Governance Indicator)

다음으로 종속변수를 살펴보자면, 중앙/연방정부의 세입과 세출의 규모와 중앙/연방정부의 세입과 세출의 안정성 총 4개의 종속변수로 설정하였다. 우선 중앙/연방정부의 세입과 세출의 규모의 경우 국가별 환율 차이와 명목 지수로 구성되어서 직접적인 비교가 용이하도록 하기 위해 국내총생산(GDP) 내 비중으로 각 국가별로 측정하였다. 다음으로, 중앙/연방정부의 세입-세출의 안정성은 정부의 매년도 세입-세출 규모를 자연로그값으로 치환한 이후 회귀분석을 통하여 그 규모의 경향(trend) 추세를 통해 회계연도별 잔차(residual)의 절대값을 세입-세출의 안정성으로 측정하였다(Carroll, 2009)³⁾.

다음으로 통제변수의 경우 국가의 재정적 현황에 영향을 미칠 수 있는 국가 내 상황 등을 고려해 통계분석을 위한 실증모형을 통제하기 위해서 다음 항목을 통제변수에 포함하였다. GDP 성장률은 지난 회계연도와 그 전년도의 GDP규모의 차이를 비율로 치환하여 측정하였으며, 전체인구수는 로그값으로 치환하여 포함하였다. 정부효과성, 법·규범수준, 규제정도, 국가책임성, 정치적 안정성, 국가부패 통제수준은 세계은행(World Bank)에서 제시한 World Governance Indicator에서 각각의 통제변수를 참조하였다. 마지막으로, 각 국가 및 회계연도를 나타내는 더미변수를 포함하는 고정효과를 종합적으로 고려하여 설계한 실증모형은 다음과 같다.

$$(2) \text{ 재정 현황}_{i,y} = \alpha + \beta_1 MTF_{i,y} + \beta_2 MTBF_{i,y} + \beta_3 MTPF_{i,y} + \beta_4 \text{통제변수}_{i,y} + \gamma_i + \delta_t + \epsilon$$

통계분석에 포함된 각각의 변수들에 관한 기술적 통계는 다음과 같다.

3) 'ln(세입)=국가+회계연도+error'와 'ln(세출)=국가+회계연도+error' 회귀분석 산식을 통한 예측값과 실제 세입(세출) 간 차이를 구한 후 이를 절대값으로 치환해 중앙/연방정부의 세입-세출의 안정성을 측정. 절대값이 작을수록 정부의 세입-세출의 안정성이 더욱 확보된다는 것을 의미.

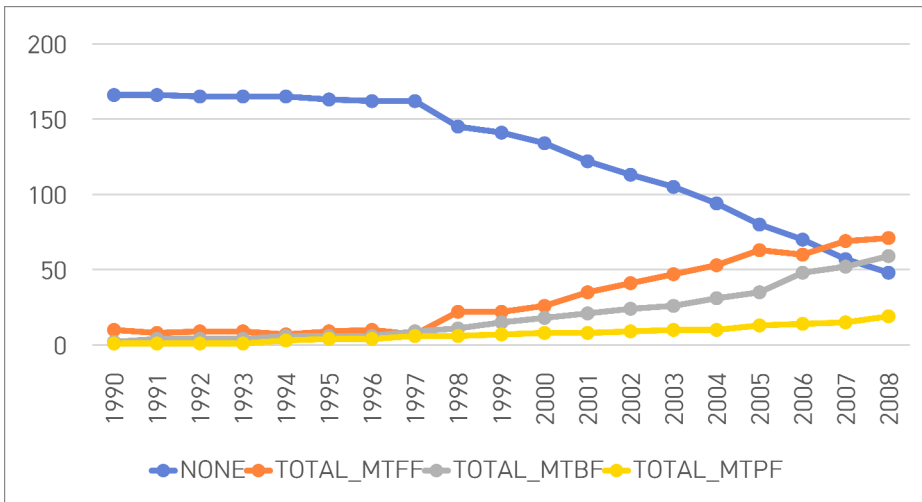
〈표 4〉 기술통계

변수	샘플크기	평균	표준편차	최소값	최대값
종속변수					
세입규모	1,093	28.607	12.951	0.637	71.423
세출규모	1,087	29.181	12.230	2.173	62.036
세입안정성	1,071	23.756	2.164	19.037	29.224
세출안정성	1,065	23.799	2.132	19.709	29.359
독립변수					
MTFF	1,093	0.564	0.496	0.000	1.000
MTBF	1,093	0.228	0.420	0.000	1.000
MTPF	1,093	0.091	0.288	0.000	1.000
통제변수					
GDP성장률	1,093	4.849	4.063	-17.669	34.466
총인구수	1,093	53.566	163.177	0.269	1324.655
정부효과성	1,093	0.152	1.051	-1.884	2.437
규제정도	1,093	0.148	1.018	-2.344	2.231
법규범수준	1,093	0.049	1.087	-2.130	2.014
정치적안정성	1,093	-0.089	1.034	-2.845	1.760
국가책임성	1,093	0.022	1.026	-2.233	1.801
국가부패통제수준	1,093	0.077	1.125	-1.723	2.470

V. 분석 결과

통계적 분석결과에 대해서 살펴보기 이전에 우선 년도별로 중기재정계획(MTEF)의 3단계를 수용한 국가들을 살펴보고자 한다. 아래 World Bank에서 제공되어지는 데이터에 기반한 [그림 1]을 살펴보면, 데이터의 첫 회개년도 1990년에 10개의 국가가 중기재정체계(MTFF)를, 1개의 국가가 중기예산계획(MTBF)을 그리고 1개의 국가가 중기성과계획(MTPF)을 도입하여 운영하고 있다는 것을 알 수 있으며, 마지막 회계연도인 2008년에는 71개, 59개, 그리고 19개의 국가가 중기재정계획(MTEF)의 각 단계를 도입하고 운영하는 것을 알 수 있다. 특히 통계분석에 포함되는 1998년에는 22개, 11개 그리고 6개의 국가가 중기재정체계(MTFF), 중기예산계획(MTBF), 그리고 중기성과계획(MTPF)을 도입하여 운영하였다. 중기재정계획(MTEF)의 특징상 기존의 단계가 그 다음단계에도 포함이 된다는 점을 고려할 때, 중기재정계획(MTEF)의 1단계인 중기재정체계(MTFF)의 경우 첫 해인 12개의 국가에서 149개 국가로 12배 이상 증가하였다는 점을 알 수 있다.

[그림 1] MTEF의 도입 및 운영 추세(1990-2008)



통계적 분석결과는 다음과 같다. 우선 중앙/연방정부의 세입, 세출 안정성과 규모와 관련하여 아래의 <표 5>에는 본 연구에서 제시한 네 가지의 종속변수에 대해 중기재정계획의 각 단계가 주는 영향을 살펴보았다. 통계결과에 따르면, 중기재정

계획(MTEF)의 3단계 중에서 가장 상위단계인 중기성과계획(MTPF)의 영향력이 통계적으로 유의미함을 보임을 알 수 있다. 즉, 중기성과계획(MTPF)을 도입한 국가에서는 세입 및 세출규모의 부담을 줄이는 경향이 나타나며, 또한 세입 및 세출의 안정성을 확보하는데 도움을 준다고 판단할 수 있다. 단, 중기재정계획(MTEF)의 첫 번째 단계인 중기재정체계(MTFF)를 도입한 국가에서는 세출규모가 더 늘어나는 경향을 보이고 있다. 더 구체적으로 살펴보면, 중기성과계획(MTPF)을 도입한 국가의 경우에는 각 국가의 국내총생산(GDP) 내 세입과 세출의 규모가 1.66%와 1.83% 수준이 줄어드는 경향이 있으며, 세입 및 세출안정성이 8.75%와 6.94%를 감소하는 경향, 즉 각각의 안정성 정도가 그만큼 증가한다고 할 수 있다. 하지만, 중기재정체계(MTFF)를 도입한 국가의 경우에는 GDP에서 차지하는 세출의 규모가 0.62%정도 증가하는 경향을 보인다. 이를 통해, 국가의 예산제도가 중기적인 관점에서 계획되는 경우, 중기성과에 초점을 맞춰 예산을 운영하게 되면, 국가의 국내총생산(GDP)에서 차지하는 세입-세출의 규모가 점차 줄어드는 경향을 보이며, 국가 전체의 세입-세출의 안정성을 확보할 수 있다는 점을 파악할 수 있다.

본 연구에서의 주 독립변수와 더불어서, 우선 유의미한 통계적 영향력을 미치는 통제변수에 관해 살펴보고자 한다. 우선 'GDP성장률'의 경우 한 회계연도와 그 이전의 GDP 성장률과 비교하여 그 성장률이 더욱 높은 국가의 경우에 세출규모를 줄여주지만, 다른 국가의 재정요소에는 영향을 주지 않는다는 점을 알 수 있다. 즉, GDP성장률이 높아질수록 경제상황이 더 좋아지는 경우에는 기존의 계획된 예산에서의 세출규모보다는 더 많은 지출을 가능하게 한다는 점을 분석을 통해 주요 시사점으로 확인할 수 있다. GDP성장률이 1% 정도 증가하는 경우 GDP에서 차지하는 세출의 규모가 0.08% 줄어드는 경향이 있다는 것을 보여준다. 세출규모를 제외하고는 총 인구수는 세입규모와 세입 및 세출 안정성에 정(+)의 영향을 보여준다. 즉, 총 인구수가 증가할수록 세입규모는 늘어나는 반면에, 각 국가의 세입 및 세출안정성에는 도움을 주지 않는다는 점을 보여주고 있다. 더 구체적으로 살펴보면, 총인구수가 1% 증가하는 경우 GDP에서 차지하는 세입규모가 9.40% 정도 증가하지만, 이와는 반대로 세입 및 세출안정성 정도는 각각 0.64%, 0.39% 정도 불안정한 방향으로 영향을 준다는 점을 알 수 있다.

〈표 5〉 분석결과

	(1)	(2)	(3)	(4)
종속변수	세입규모	세출규모	세입안정성	세출안정성
MTFF	0.2148	0.6218*	0.0212	0.0032
	(0.3832)	(0.3259)	(0.0142)	(0.0140)
MTBF	-0.5156	-0.4978	0.0071	0.0047
	(0.4753)	(0.4029)	(0.0176)	(0.0173)
MTPF	-1.6635*	-1.8346**	-0.0875***	-0.0694**
	(0.8934)	(0.7565)	(0.0336)	(0.0330)
전회계년도 GDP성장률	0.0218	-0.0809***	0.0008	0.0012
	(0.0330)	(0.0281)	(0.0012)	(0.0012)
총인구수(logged)	9.4029***	2.4682	0.6389***	0.3949***
	(1.9198)	(1.6515)	(0.0711)	(0.0706)
정부효과성	0.4264	-1.0685	0.0549*	0.0336
	(0.7980)	(0.6846)	(0.0297)	(0.0295)
규제정도	-1.0867	-1.3795**	0.0555**	0.0163
	(0.6848)	(0.5875)	(0.0254)	(0.0253)
법규범수준	-1.3412	0.6556	0.0685**	0.1265***
	(0.9423)	(0.7991)	(0.0345)	(0.0340)
정치적안정성	1.5396***	0.1396	0.0554***	0.0361**
	(0.4064)	(0.3492)	(0.0151)	(0.0150)
국가책임성	1.5338**	2.4427***	0.0060	0.0408
	(0.6968)	(0.6041)	(0.0259)	(0.0259)
국가부패통제수준	-0.5584	-0.9563	-0.0622**	-0.0849***
	(0.7945)	(0.6737)	(0.0293)	(0.0288)
상수	2.1368	22.9618***	21.6670***	22.4045***
	(5.1206)	(4.4008)	(0.1895)	(0.1881)
샘플수	1,093	1,087	1,071	1,065
R-squared	0.2269	0.0932	0.8136	0.7385
국가수	114	114	114	114

마지막으로, 국가의 거버넌스지표(governance indicator)를 살펴보겠다. 규제가 더 강한 국가일수록 세출규모는 상대적으로 줄어드는 반면에 정치적으로 안정성이 더 높은 국가일수록 세입규모는 늘어나는 것을 보여준다. 그리고 국가책임성이 높은 국가일수록 세입과 세출규모가 더 늘어남을 회귀분석 결과를 통해 파악 가능하였다. 세입규모와 세출규모와는 달리 국가의 재정규칙은 세입 및 세출의 안정성에는 상대적으로 더 많은 영향을 주는 것을 알 수 있다. 우선, 법·규범수준과 정치적 안정성은 세입 및 세출안정성에 정(+)의 영향, 즉 매년 세입 및 세출의 변동(fluctuation)의 정도가 커지면서 재정적 안정성을 확보하는데 도움을 주지 않는다는 것을 보여주고 있으며, 이와는 반대로 국가부패통제수준은 세입 및 세출안정성을 확보하는데 도움을 주는 것을 알 수 있다. 특히, 정부효과성과 규제정도는 국가의 세입을 더 불안정하게 하는 즉, 세입규모의 시간적 안정적 경향을 확보하는데 도움을 주지 않는다는 점을 보여주고 있다.

VI. 결론 및 정책적 함의

2000년 중반 이후로 중기재정계획은 단년도 회계연도를 중심으로 점증주의적이고, 근시안적인 정부예산과정의 문제점을 해결하기 위해서 중장기적 정책의 우선순위를 설정하고 정부예산을 전략적으로 계획하는 재정개혁의 일환으로서 많은 국가들이 도입해왔다. 하지만, 중기재정계획의 정책효과에 관한 대부분의 선행연구들은 국가별 비교사례 접근을 취하고 있어, 중기재정계획(MTEF)의 재정성과를 일반화시키는 데 한계가 존재한다. 본 연구는 1996년부터 2008년까지의 패널자료를 활용하여 중기재정개혁의 재정성과를 실증분석함으로써 중장기 관점의 예산정책 수립에 관한 정책적 시사점을 제공하는 것에 그 의의를 둔다.

구체적으로, 중기재정계획의 단순 도입여부 뿐 아니라, 발전 단계에 따라 중기재정계획(MTEF)의 유형별 요구하는 예산과정과 재정규칙이 상이하고, 국가 재정상 차이로 인해 그 영향력이 서로 상이할 것이라 전제하였고, 국가의 경제적, 정치적 상황을 고려하였을 때 중기재정계획(MTEF)의 각 단계별로 국가재정성과에 미치는 이질적인 영향력을 확인하고자 하였다. 연구 결과, 중기재정계획(MTEF)의 가장 상위단계인 중기성과계획(MTPF)이 그 이전의 중기재정체계(MTEF)와 중기예산계획(MTBF)보다 국가재정에 더 유의미하고 긍정적인 영향을 주는 것으로 확인되었다.

중기성과계획(MTPF)을 도입한 국가의 경우, 국내총생산(GDP) 대비 세입과 세출규모가 줄어들게 되고, 세입 세출안정성 확보에 중기성과계획(MTPF)이 도움이 된다는 점을 알 수 있었다. 분석 결과를 종합하면, 다음과 같다. 우선, 중기재정계획(MTEF)의 각 단계별로 재정운영에 영향을 미치는 상이한 측면을 발견하였으며, 특히 중기성과계획(MTPF) 제도는 세입 및 세출안정성, 확보의 효과를 지닌 것을 확인할 수 있었다. World Bank 자료에 의하면, 한국의 국가재정계획은 프로그램의 성과와 중기 관점의 예산을 연계하지 못한 중기예산계획(MTBF)에 그치고 있는 것으로 나타나고 있어, 성과관리요소를 결합한 국가재정계획의 제도 개선이 필요할 것으로 판단된다 (World Bank 2012; 김태일 2021).

두 번째로 중기재정계획 단계별 재정성과의 실질적 효과는 예산배분과정과 성과관리와 더불어, 다양한 특성을 포함하는 중기재정계획 제도의 속성을 분석하고, 그 영향력에 대한 측정이 필요할 것으로 판단된다. 주요 선진국의 중기재정계획과 구별되는 우리나라 국가재정계획의 특징은 국회의 개입 여부이다. 통제 중심의 국회의 전통적인 역할에서 지속 가능한 재정을 위한 재정총량규율과 전략적 자원배분에서 국회의 적극적 역할이 요구되고 있다(김용식, 2018). 유사한 수준의 중기재정계획 제도화 과정과 경제적 조건의 국가와 비교할 때, 중기재정계획에서 우리나라 국회의 개입의 정도는 그 수준이 매우 미약한 것으로 나타나고 있다. 특히, 예산과정에서 국회심의의 영향력이 큰 상황에서 계획의 실효성 및 구속력을 높이는 제도 정비 가 필요한 것으로 판단된다. 구체적인 제도개선책으로 제시할 만한 방안은 국가재정운용계획의 지출 제한을 도입하고, 이에 대해 국회주도의 의견수렴과정 및 국회 동의를 요구하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다(김태일, 2021). 해외사례로서는 국회개입 정도가 다소 소극적인 독일, 영국 모형과 더불어 적극적인 스웨덴, 프랑스 모형을 한국 특성에 맞게 벤치마킹할 수 있으며, 한국의 재정과 예산제도와의 정합성을 고려하여 면밀하게 제도를 설계해 나갈 필요가 있을 것으로 보인다.

본 연구는 국가별 비교를 통해서 중기재정계획의 재정성과를 평가하고자 했다는 점에서 학문적 정책적 의의를 지니고 있으나, 본 연구의 한계점을 보완한 추가연구가 필요할 것이다. 우선, 향후 더 장기적인 패널데이터 구축을 통해서 상대적으로 중기재정계획을 도입하지 않은 국가들의 변화도 더 살펴볼 필요가 있으며, 이와 더불어 통제변수의 결측치로 인해 10년 이상의 장기간 패널 데이터 구축이 어려운 경우나 중기재정계획의 구성요소별 보다 세밀한 측정이 이루어지지 않은 점은 후속 연구에서 개선되어야 할 것이다. 또한 세입과 세출 결정요인에는 조직학습과정, 조직문화, 정책시스템, 외부요인 등이 있으며 이러한 변수들을 고려하지 못한 점은

연구의 한계점이며 연구결과의 일반화 가능성에 대해 매우 신중하게 접근하여야 할 것이다. 마지막으로 정책내생성의 문제로 인한 추정결과의 편의 문제를 개별국가 내의 변동성을 활용한 모형 설정으로 다소 완화시킬 수 있었지만, 후속연구는 중기재정계획의 도입과 연관 있으며 재정성가에 영향을 미치지 않는 도구변수를 활용해야 좀 더 정교한 결과를 담보할 것으로 기대한다.

참고문헌

- 김동건·윤영진·박정수·이원희.(2006). 각 부처 중장기 계획과 국가재정운용계획 연계 방안, 기획예산처
- 김렬·구정태·서한교.(2005). 지방자치단체 중기재정계획과 예산의 연계성 분석: 경상북도 사례를 중심으로. 지방정부연구, 8(4), 335-353.
- 김성태.(2008). "우리나라 중기재정계획의 실효성 제고방안", 재정학연구 제1권제4호 (통권 제59호), PP 269-305
- 김성태.(2010). 재정준칙 도입에 관한 연구: 정치적 지대추구행위와 장기재정추계를 중심으로(A Study on Fiscal Rules in Korea: Political Rent Seeking Behavior and Long-Term Fiscal Prediction). KDI Policy Study, 3, 1-103.
- 김용식.(2018). 국가재정운용계획의 운영현황과 제도개선방안 연구. 국회예산정책처 연구용역.
- 김정훈.(2012). 중앙· 지방 간 중기재정계획의 연계 방안. KIPF.
- 김태일.(2021). 한국재정의 효과성과 지속가능성. 국정관리학회 세미나
- 박종수.(2003). "현행 중기재정계획제도의 개선방안", 법제연구 제25호, PP 49-74.
- 박형수·류덕현·백웅기·박노옥·홍승현.(2012). 재정제도 및 재정운용 시스템의 개선.
- 박형수·최준옥·김진.(2004). 우리나라 중장기 건전재정운용을 위한 연구(II)-중기재정계획의 실효성 제고 방안.
- 백승주.(2017). 중기재정계획의 성과정보 활용에 관한 실증분석. 사회과학연구, 43(3), 81-106.
- 이규환.(2004). 중기재정계획제도의 문제점과 개선방안 2004.8. 한국법제연구원.
- 이우진.(2013). 국가재정운용계획과 국회의 효율적인 심사방향에 관한 연구, 국회예산정책처.
- 이원희·주기완.(2011). 중기지방재정계획 실효성 제고 방안. 한국지방재정논집, 16(2), 177-212.

- 신무섭.(2012). 형식적인 서류작업으로서 계획-‘A’도청의 중기지방재정계획 수립과정. 한국자치행정학보, 26(2), 75-95.
- 장하진.(2010). 5년 중기재정계획 제도의 문제점과 개선방안 2010.12. 국회예산결산특별위원회.
- 장하진·정창수.(2010). 5년 중기재정계획제도의 문제점과 개선방안. 국회예산결산특별위원회 연구용역. 미국 캐나다 영국 프랑스 호주 뉴질랜드 스웨덴
- 현대호·김도승.(2010). 주요국의 중기재정계획법제현황과 시사점, 한국법제연구원.
- Boex, L. J., Martinez-Vazquez, J., & McNab, R. M.(2000). Multi-Year Budgeting: A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transitional Economies. *Public Budgeting & Finance*, 20(2), 91-112.
- Castro, I., & Dorotinsky, W.(2008). Medium-Term Expenditure Frameworks—demystifying and unbundling the concept. V *Journal of Public Budgeting*, forthcoming.
- Di Francesco, M., & Barroso, R.(2015). Bottom-Up Costing Within Medium Term Expenditure Frameworks: A Survey of Practices in Selected OECD Countries. *Public Budgeting & Finance*, 35(3), 44-67.
- Franek, S.(2012). Multi-Year Budgeting-Towards the Enhancement of Fiscal Discipline. *International Journal of Economics and Finance Studies*, 4(1), 153-162.
- _____.(2018). Diversity of public finance management instruments in EU countries. *Optimum. Economic Studies*, 93(3), 63-75.
- Franek, S., & Postula, M.(2020). Does Eurozone Membership Strengthen the Significance of Fiscal Instruments?. *Annals of Economics and Finance*, 21(1), 131-151.
- Heinemann, F. (2006). Planning or propaganda? An evaluation of Germany's medium-term budgetary planning. *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, 551-578.
- Jena, P. R.(2018). Adopting MTEF through fiscal rules: Experiences of multi-year budget planning in India. *International Journal on Governmental Financial Management*, 18(2), 2018.
- Kasperskaya, Y., & Xifré, R.(2016). Budget Procedures and Fiscal Performance: Evidence From OECD Countries in the Wake of the Crisis.

- Martí, C. (2019). Performance Budgeting and Medium-Term Expenditure Frameworks: *A Comparison in OECD Central Governments. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 21(4), 313-331.
- Schick, A.(1997). Modern budgeting. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Schick, A.(2003). The role of fiscal rules in budgeting. *OECD Journal on Budgeting*, 3(3), 7-34.
- Sherwood, M.(2015). Medium-term budgetary frameworks in the EU member states (No. 021). Directorate General Economic and Financial Affairs(DG ECFIN), European Commission.
- Tița, C. B., Oțetea, A. V., & Banu, I.(2014). The Importance of a Medium-term Budgetary Framework in Enhancing the Sustainability of Public Finances in Romania. *Procedia Economics and Finance*, 16, 270-274.
- World Bank.(2012). Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium Term Expenditure Frameworks.

정일환(鄭一煥): 주저자. Syracuse University에서 행정학박사학위를 취득하고, 현재 성균관대학교 행정학과/국정 전문대학원 부교수로 재직 중이다. 주요 연구분야는 재무행정, 정부예산, 교육재정이며, 최근 Regional Science and Urban Economics, Education Finance and Policy, Public Performance and Management Review 등의 저널에 논문을 게재하였다 (ihchung@skku.edu).

박지민(朴志民): 공동저자. 성균관대학교에서 행정학박사과정을 수료하였다. 주요연구 관심 분야는 성과관리, 재무행정, 행정감사 등이다(cow25@naver.com).

손종민(孫鍾旻): 교신저자. University of Georgia에서 행정학박사학위를 취득하고, 현재 숭실대학교 행정학과 부교수로 재직 중이다. 주요 연구분야는 공공분야 재무행정, 예산이다. (jmshon@ssu.ac.kr).

An Empirical Study on Fiscal Effects of the Medium-Term Expenditure Framework: Cross-Country Comparison

IlHwan Chung, Jimin Park, Jongmin Shon

The purpose of this study is to identify the mechanism of the mid-term expenditure framework on fiscal performance and decision-making and to present policy implications of the budget and fiscal policy process by analyzing the factors that determine fiscal performance. Specifically, this study investigates the causal mechanism of the medium-term expenditure framework by conducting an empirical analysis of the effect on financial performance through the introduction of the medium-term expenditure framework from the perspective of ① aggregate fiscal discipline and ② allocative efficiency. The comprehensive discussions related to the medium-term expenditure framework are dealt with by reviewing foreign and domestic prior literature, and theoretical exploration of the empirical performance of the medium-term expenditure framework is carried out. As a result of the analysis, it was shown that MTPF, the highest level of MTEF, has a more significant impact on national finances than the previous two stages(MTFF and MTBF). In the case of countries that have introduced and implemented MTPF, it can be seen that the scale of revenue and expenditure decreases compared to the total gross domestic product, and it helps to secure the stability of revenue and expenditure.

[Key words: Medium-term expenditure framework(MTEF), medium-term performance framework(MTPF), medium-term budgetary framework(MTBF), Financial status, medium-term fiscal framework(MTFF)]

적극행정 활성화를 위한 제언: 공직자의 관점에서

최낙혁·조형석

본 연구의 목표는 공직자의 관점에서 적극행정 활성화 정책을 진단하고 정책적 시사점을 제시하는 것이다. 2019년 이후 현 정부에서 본격적으로 추진된 적극행정 활성화 정책을 행정부와 감사원으로 구분하여 설명하고 분석하였다. 이를 통해 공직자의 관점에서 정책적 미비점을 진단하고 이를 개선하기 위한 정책방향을 제시하였다. 연구 결과, 적극행정에 대한 인식과 제도에 대한 이해가 여전히 충분하지 못하고, 적극행정지원제도의 성과도 개선의 여지가 있었으며, 상대적으로 기반이 취약한 지방 및 공공기관의 제도운영에 문제가 있음을 지적하였다. 제도 개선을 위한 정책방향으로서 적극행정 인식을 제고하기 위한 인센티브 확대 및 감사관행 개선, 적극행정 지원제도 내실화를 위한 교육·홍보 및 규정 개선, 지방 및 공공기관의 제도운영 활성화를 위한 적극적인 지원을 제안하였다.

주제어: 적극행정, 적극행정지원제도, 감사

I. 서론

행정의 적극성은 공익실현을 위한 가장 중요한 필요조건 중 하나이다. 공직자의 업무수행에 대한 적극성의 중요성은 효율성을 강조하는 행정학적 전통에서도 찾을 수 있고, 유교사상을 강조했던 만다린(Mandarin)과 유자관료(儒子官僚)의 정신에서도 확인할 수 있다(김정인, 2020). 적극적인 행정은 높은 성과 창출로 이어질 가능성이 높아지고, 이는 결국 공공의 이익으로 귀결된다. 따라서 모든 정부는 행정의 적극성을 위한 다양한 정책을 추진한다.

과거에는 규제혁신이나 정부혁신 등의 슬로건(slogan)이 정부에서 강조되었다면, 현 정부에서는 2019년부터 ‘적극행정’이라는 구호를 사용하고 있다. 2019년 국무회의에서 대통령이 강조한 이후, T/F 형식의 다양한 임시조직이 발족하여 적극행정

활성화를 위한 다양한 정책을 수립하였다. 적극행정 운영지침이 마련되고, 이후 적극행정 운영규정과 행정기본법이 제정되었다. 이 과정에서 행정부 내부의 적극행정 활성화를 위한 제도가 수립되고 다양한 사례가 소개되기 시작하였다. 감사원에서도 적극행정의 장애요인이 감사(監査)라는 오명에서 벗어나기 위해서 적극행정을 지원하기 위한 제도들을 발표하였다.

행정부의 이러한 정책적 노력이 가속화되면서, 적극행정을 학문적 관점에서 연구하는 흐름이 뒤따르기 시작했다. 그간 학계에서 적극행정에 대한 관심을 두지 않은 것은 아니지만, 행정의 적극성에 대한 간접적인 연구가 대부분이었다. ‘적극행정’이라는 용어는 실무적으로 정책적 필요에 의해 생성된 것이므로, 그간 학자들은 조직시민행동(Organizational Citizenship Behavior), 선제적 행동(Proactive Behavior), 긍정조직행동(Positive Organizational Behavior), 공공기업가정신(Public Entrepreneurship) 등을 연구하면서 행정의 적극성을 강조했던 것이다. 그러나 ‘적극행정’이 행정부의 정책적 용어로서 빈번하게 사용되고 다양한 정책이 추진되면서, 학자들도 이에 대한 직접적인 연구를 수행하기 시작하였다. 적극행정의 동기를 설명할 수 있는 공직봉사동기(Public Service Motivation), 인지과정이론(Cognitive Process Theory), 행동주의 이론(Behaviorist Theory), 리더십(Leadership) 이론 등을 활용하여 적극행정의 의의, 영향요인 분석, 제도개선 탐구 등이 최근 발표되었다. 이러한 선행연구들은 적극행정 제도의 규정해석 및 적용의 문제, 개념 설정 및 이론의 접목, 적극행정행위의 원인 분석 등을 밝혀내었다는 점에서 기여점이 있다. 그러나 최근 추진된 적극행정활성화 정책의 구체적인 내용과 한계에 대한 연구나, 피감사자인 공직자가 우려하는 감사의 관점을 적용한 연구는 여전히 부족한 상황이다.

따라서 본 연구는 다른 연구에 비해 보다 더 실용적 차원에서 공직자의 관점을 중심에 두고 적극행정 활성화를 위한 방안을 모색하는데 목적을 두었다. 구체적으로, 실제 적극행정을 수행하는 공직자의 관점에서 2019년 이후 추진된 적극행정 활성화 정책의 현황과 문제점을 진단하고 발전방향을 탐구하였다. 또한, 피감사자인 공직자의 관점에서 적극행정 활성화를 위한 감사제도의 개선방안을 제시하였다. 즉, 일선의 행정과 정책을 담당하는 공직자가 실제 적극적인 업무를 추진할 때 고민하는 감사(監査)에 대한 부담을 경감시키는 방안은 어떤 것인지, 이와 관련한 적극행정 활성화 정책의 제도적 한계는 무엇인지 분석하고 정책적 시사점을 제시하였다. 본문에서는 적극행정의 의미와 선행연구를 정리하고, 적극행정 활성화 정책을 행정부와 감사원으로 구분하여 분석한 후, 한계점에 대한 개선방안을 제안한다.

II. 적극행정의 이론적 배경 및 선행연구

1. 적극행정의 의미

적극행정 활성화 정책이 추진되던 2019년 전반기까지는 적극행정의 의미에 대해 다소 이질적인 규정이나 주장이 있었다. 그러나 2019년 8월 대통령령인 “적극행정 운영규정” 및 “지방공무원 적극행정 운영규정”이 제정되면서 법규상 개념이 명확하게 수립되었다. 동 규정에 의하면, 적극행정이란 “공무원이 불합리한 규제를 개선하는 등 공공의 이익을 위해 창의성과 전문성을 바탕으로 적극적으로 업무를 처리하는 행위”를 의미한다. 즉, 공공의 이익이라는 목적을 위해 창의성과 전문성이라는 수단을 활용하여 적극적으로 행정을 추진하는 것을 말한다. 적극행정과 대비되는 개념으로 소극행정이 있다. “적극행정 운영규정”에 의하면, 소극행정이란 “공무원이 부작위 또는 직무태만 등 소극적 업무행태로 국민의 권익을 침해하거나 국가재정상 손실을 발생하게 하는 행위”를 의미한다.

그런데 법규상의 개념규정에도 불구하고 적극행정과 소극행정의 범주를 명확하게 구분하여 적용할 수 있을 것인가에 대한 의문은 여전히 존재한다(김윤권, 2019; 감사원, 2019; 조형석·최낙혁, 2020). 즉, 공무원의 행정행위가 적극행정이 아니라고 해서 그것이 곧 소극행정을 의미하는 것인가에 대한 이견이 있을 수 있다. 김수종(2017)의 경우 공무원의 행위가 불성실할 경우 징계나 형사적 책임이 뒤따르는 문제가 큰 소극행위도 있지만, 공익 손실의 크기가 작거나 단순한 무사안일적인 행위 등 상대적으로 문제가 작은 소극행위도 있을 수 있음을 지적한다. 이러한 견해에 따르면 적극행정과 소극행정을 이분법적으로 구분하는 것은 어려운 것이다. 반면, 적극행정과 소극행정의 중간에 어떠한 영역이 존재한다는 주장은 논리적으로 타당하지 않고 적극행정 활성화 측면에서도 바람직하지 않다는 주장도 있다(박정훈, 2009). 이 주장은 소극행정을 무책임한 행정행위로 보고 직무해태에 이르지 않을 정도의 노력만 행하는 업무행태에서 벗어나, 적극적인 공익증진 행정을 추구해야 한다는 점을 강조하는 논리이다.

이처럼 법규상 적극행정과 소극행정의 개념이 명확하게 규정되어 있음에도 불구하고, 학술적인 논의에서는 개념의 범위에 대한 상이한 인식이 존재한다. 그러나 실무적 관점에서 적극행정과 소극행정을 재해석하면, 정책적으로 어떻게 활용되는지를 기준으로 접근하는 것이 논의의 실익이 있다할 것이다. 먼저 소극행정의 경우는 처벌과 징계를 위해 사용되는 개념이다. 가령 「공무원 징계령 시행규칙」의 징계기준을 보면,

성실의무위반 비위 중 일반적인 부작위·업무태만의 경우, 비위의 정도 및 과실 여부에 따라 파면, 해임, 강등-정직, 감봉-견책 순서로 징계처분이 내려진다. 그런데 「적극행정 운영규정」 제2조제2호에 따른 소극행정에 해당하는 비위는 파면, 파면-해임, 강등-정직, 감봉-견책의 순서로 징계처분이 규정되어 있다. 즉, 두 번째 비위정도(‘비위의 정도가 심하고 중과실이거나, 비위의 정도가 약하고 고의가 있는 경우’)의 경우 일반적인 경우는 해임이지만, 소극행정의 경우 파면 또는 해임으로 징계의 수위가 더 강하다. 소극행정의 개념은 실무에서는 처벌(punishment)을 위해 활용되는 것으로 이해할 수 있다. 한편, 적극행정의 경우는 행동주의 이론(behaviorist theory)에서 말하는 긍정적 강화(positive reinforcement)를 위해 사용되는 것으로 이해할 수 있다. 실제 정부에서는 적극행정을 활성화하기 위해 매년 실행계획을 수립하기도 하고, 적극행정 우수공무원을 선발하여 인센티브를 제공하기도 하며, 인사상 우대조치 등의 혜택도 부여한다. 적극행정의 개념은 실무적으로 공무원의 적극행정 행위를 장려하고 포상하기 위해 활용되는 것이다. 이 과정에서 적극행정의 정도는 구분되나, 우수성이 높아 포상을 받은 적극행정이든 그 정도가 다소 부족하여 우수사례(혹은 공무원)로 선발되지 못한 적극행정이든 관계없이 넓은 범주에서 적극행정의 개념에 모두 포함된다. 따라서 실무적 관점에서 적극행정과 소극행정의 개념을 재해석하면, 처벌 대상으로서의 소극행정의 범위가 존재하고, 소극행정이 아닌 행정행위의 범위가 있으며, 그 밖에 적극성을 인정받아 적극행정으로 지칭되는 범위가 실재하는 것으로 정리할 수 있겠다. 조금 더 명확한 이해를 위해 소극행정과 적극행정의 사례를 비교해 보면 다음과 같다.

〈표 1〉 소극행정과 적극행정 비교 예시

구분	비교
예시1	(소극) 별다른 이유 없이 또는 내부검토를 이유로 낙장 처리 (적극) 처리기한 내에 신속 처리하되, 지연사유 발생시 사전에 설명
예시2	(소극) 법령 등을 충분히 검토하지 않고 자의적으로 판단 (적극) 제반사항을 충분히 검토하여 합리적으로 판단
예시3	(소극) 이해관계 충돌, 민원발생을 우려하여 적법한 신청 반려 (적극) 합리적 대안 제시 등 적극적 이해 조정으로 민원 해결
예시4	(소극) 불합리한 것을 알면서도 기존 규제관행대로 업무를 처리 (적극) 불합리한 규제·관행에 얽매이지 않고 보다 창의적으로 업무 처리
예시5	(소극) 법령취지와 달리 제한적으로 해석하여 신청 거부 (적극) 새로운 환경변화에 맞추어 법령을 적극적으로 해석·적용

출처: 박윤(2019: 275)

2. 적극행정 관련 선행연구 검토

적극행정과 관련된 연구들은 2019년을 기점으로 비교적 명확하게 구분하여 개관할 수 있다. 2019년 이전에는 적극행정 지원제도 중 하나인 적극행정면책제도가 사전컨설팅제도와 관련하여, 제도의 의의 및 운영 실태를 설명하거나 해석하는 연구들이 대부분이었다(김수중, 2017; 김윤권 외, 2011; 박희정, 2016; 오영균, 2017). 또한, 직접적으로 적극행정을 논하지는 않았지만, 소극행정과 관련된 복지부동이나 무사안일 등을 연구하여 행정의 적극성을 강조하는 연구들도 있었다(김호정, 1994; 양성원, 1998; 이윤경, 2014; 이진열·권기환, 2016; 이춘우, 2004). 이후 현 정부가 적극행정 활성화 정책을 본격적으로 추진한 2019년부터는 적극행정을 직접적으로 다루는 연구들이 잇따라 발표되었다(강나을·박성민, 2019; 감사원, 2019; 김호균, 2019; 조태준 외, 2020; 조형석·최낙혁, 2020). 이와 같은 적극행정 관련 선행연구를 정리하면 다음과 같다.

우선, 적극행정지원제도 혹은 감사소명제도¹⁾로서 적극행정 면책제도가 2009년에 도입되었고, 이후 해당 제도의 의의에 관한 연구, 운영실태 진단과 개선방향을 제시하는 연구들이 발표되었다. 김윤권 외(2011)은 적극행정 면책제도를 의미를 설명하고, 법적 분석을 통해 법령상 충돌이 발생할 수 있는 부분을 지적하였으며, 면책요건을 사안별로 정리하였다. 또한, 제도도입의 긍정적인 부분을 평가하면서도, 개선방향으로서 조직관리, 제도운영, 행위자 차원의 대안들을 제시하였다. 김수중(2017)은 적극행정 면책제도에서 사용되는 적극성의 의미와 면책 적용의 논리를 정리하였다. 이 연구는 적극행정의 개념과 관련하여 적극행정도 법치행정의 범위에 있어야 한다는 관점과 법치행정의 결함을 보완한다는 관점을 비교하여 정리하고, 새로운 행정수요를 감안하면 법규범의 한계를 경직적으로 해석하여 적극행정의 범위를 설정한다면 행정의 적시성을 담보하지 못한다는 점을 지적하였다.

둘째, 지방자치단체의 감사와 관련한 적극행정 연구도 있었다. 박희정(2016)은 지방자치단체의 감사활동의 실태를 분석하고, 적극행정 활성화를 위한 자체감사의 개선방안을 제시하였다. 즉, 장기적 대안으로 지방자치단체의 책무성체계 개편, 자체감사 기능의 재정립, 감사접근방법 개선을, 단·중기적 대안으로 성과·특정감사의

1) 감사소명제이란 감사결과가 확정되기 전에 감사결과에 대해 감사원 감사를 받는 자 및 이해관계자가 감사원의 지적사항에 대한 의견 또는 소명자료를 제출하면 감사원에서 이를 검토하여 처리하는 절차를 의미한다. 감사원은 적극행정면책, 사실관계 상이, 새로운 증거, 법령해석 차이, 정상참작 등 소명인의 신청 취지에 따라 구분하여 접수받아 검토·처리하고 있다(감사원, 2019).

확대, 협력적 거버넌스의 강화, 적극행정 활성화를 위한 제도적 장치 마련을 제안하였다. 또한, 적극행정 면책제도와 더불어 적극행정을 촉진하기 위해 도입된 사전컨설팅 관련 연구도 있었다. 사전컨설팅은 감사원에서 2019년에 도입하였지만 지방자치단체 중에서 경기도가 2014년에 먼저 시행한바 있다. 오영균(2017)은 2016년 국무총리훈령으로 시행된 지방자치단체에 대한 사전컨설팅감사 운영에 관한 규정을 중심으로 사전컨설팅제도를 소개하고 이론적 논리를 통해 제도를 분석한 후, 주민복리를 위한 적극행정의 수단으로서 해당 제도가 발전되어야 한다는 점을 강조하였다.

셋째, 적극행정 활성화 정책이 본격적으로 추진된 2019년 이후에는 보다 구체적인 분석적인 연구들이 발표되기 시작하였다. 감사원(2019)은 감사(監査)가 적극행정의 큰 장애요인이라는 비판이 제기되자, 피감기관의 실무담당자를 대상으로 설문조사와 사례조사를 실시하였다. 설문조사와 사례조사 결과 개인·제도·조직·환경적 요인들 중에서 환경적 요인이 가장 큰 장애요인임을 설명하였다. 이를 해결하기 위한 방안으로서 공직사회의 전문성과 개방성 제고, 공직가치 및 문화개선, 적극행정 보상과 보호강화, 감사방식 개선, 지원제도 개선 등을 제시하였다. 강나을·박성민(2019)은 ‘공직생활 실태조사’자료(한국행정연구원)를 활용하여 조직행태주의적 접근방법으로 적극행정을 분석하였다. 이 연구에서는 공직자들의 공직봉사동기(Public Service Motivation), 조직시민행동(Organizational Citizenship Behavior), 업무자율성, 직무수행역량, 조직목표의 명확성 등이 적극행정에 긍정적인 영향을 주는 변수로 나타났다. 조형석·최낙혁(2020)은 소극행정의 유발요인을 탐색하기 위해 델파이(Delphi) 기법을 이용하여 전문가 의견을 수집하고 분석했다. 이 연구는 공무원의 책임회피 경향, 적극행정 동기의 부족, 무사안일주의, 전문성 부족 등의 요인들이 복합적으로 소극행정을 유발한다고 설명하고, 이를 해결하기 위해서는 개인·조직·환경 요인을 함께 개선하는 노력이 필요하다고 주장한다.

넷째, 적극행정을 행정학의 공공가치론 측면에서 심도 있게 논의한 연구들도 있었다. 예를 들어, 김호균(2019)은 적극행정의 유용성을 시민이 원하는 고품질의 공공서비스 제공으로 인식하고 이를 통해 공공가치(Public Values)의 창출이 가능하다고 주장하였다. 이 연구는 또한 적극행정을 위해서는 조직문화의 총체적인 변화가 필요한데, 그 조건으로서 관리자의 리더십이 변혁적 리더십(transformational leadership), 서번트 리더십(servant leadership), 적응적 리더십(adaptive leadership)으로 작동해야 한다고 설명하였다. 김순희(2021)는 인사혁신처의 적극행정 모범사례 54개를 내러티브 연구방법을 통해 분석하였는데, 사례 속에 등장하

는 공공가치에 대한 내러티브를 통해 정책단계별로 중심적 공공가치를 분류하고, 협력적 공공관리(collaborative public management)의 중요성을 주장하였다.

III. 적극행정 활성화 정책 추진현황

1. 정부의 적극행정 활성화 정책

2019년 2월 국무회의에서 대통령의 적극행정 추진의 필요성을 강조한 이후, 범 정부적 차원에서 적극행정을 활성화하기 위한 여러 가지 정책이 발표되었다. 아래 [그림 1]에서 보는 바와 같이 2019년 3월 관계기관(국무조정실, 행정안전부, 인사혁신처, 중소기업벤처부, 국민권익위원회, 법제처) 합동 적극행정 추진방안을 발표하였고, 이후 적극행정 운영지침 마련('19.5.), 적극행정 운영규정 제정('19.8.), 적극행정위원회 설치('19.11.), 적극행정 종합평가 시행 및 결과발표('19.12.-'20.1.) 등이 이어졌다. 이후 적극행정을 명시한 행정기본법이 제정('21.3.)되면서 법적 체계도 정비되었다.

[그림 1] 적극행정 활성화 추진과정

적극행정 이렇게 자리잡았습니다.

'20년 국민이 체감하는 성과창출의 해

- 2020.06.11 ○ 2020 상반기 적극행정 경진대회 개최
- 2020.05. ○ 보다 개선된 2020년도 적극행정 운영지침 발표
- 2020.04. ○ 관계기관 합동 2020 적극행정 추진방안 발표
- 2020.01. ○ 첫 적극행정 종합평가 결과 발표

'19년 적극행정 제도화 원년

- 2019.11. ○ 45개 중앙행정기관 적극행정위원회 설치 완료
- 2019.11.7 ○ 2019 적극행정 경진대회 개최
- 2019.08.6 ○ 최초 적극행정 제도화 법령인 적극행정 운영규정 제정
- 2019.05.31 ○ 적극행정 가이드라인 적극행정 운영지침 마련
- 2019.03.14 ○ 관계기관 합동 적극행정 추진방안 발표

출처: 적극행정포털(<http://mpm.go.kr/proactivePublicService>)

정부는 대통령비서실, 국무조정실, 행정안전부 등이 주도하여 적극행정 활성화를 강력하게 추진하였다. 특히, 2019년 3월 관계기관 합동으로 ‘적극행정 추진방안’을 발표한 후, 기관장의 역할 및 책임강화, 적극행정 면책·지원 및 보상, 소극행정 혁파, 현장과 소통하는 적극행정 문화 확산을 주요 목표로 수립하고 세부적인 과제를 추진하였다.

2020년에는 행정안전부 내 정부혁신전략추진단을 설립하고, 정부혁신 4대 과제 중 하나로 ‘범정부 적극행정 활성화’를 설정하여 민관 합동으로 정부혁신을 추진하였다. 세부 방안으로는 적극행정 공무원 면책 강화, 국민체감 적극행정 구현, 평가 및 보상체계 강화 등이 있다.

첫째, 정부는 ‘적극행정 공무원 면책 강화’를 위해, ‘적극행정지원위원회 활성화’, ‘사전컨설팅 공동 활용 및 기간단축’, ‘적극행정 사례 감사보고서 반영’을 [그림 2]와 같이 추진하였다. 구체적으로 보면, 국민생활에 영향이 큰 현안을 중심으로 행정 현장의 애로사항은 적극행정지원위원회를 중심으로 해결하겠다는 방침을 수립하였다. 이를 위해 지원위원회를 최소 격월로 개최하고 운영실적에 대한 평가도 강화하여, 각 부처가 긴급한 사안이나 적극행정이 필요한 사안을 해결하는데 지원위원회를 적극 활용하는 방안을 마련하였다. 특히, 적극행정지원위원회의 심의를 거친 경우 자체감사 시 징계요구도 면책하도록 하고, 적극행정을 한 공무원에 대한 면책이 필요한 경우 지원위원회가 감사원(적극행정면책자문위원회)에 직접 면책을 건의할 수 있도록 하여, 지원위원회 결정의 면책효력을 강화하였다. 또한, 적극행정을 위한 감사 혁신을 위해, 감사보고서 형태를 개선할 계획을 수립하였다. 실제로 감사원과 협의하여 감사원 감사보고서 개선을 추진하였는데, 자체감사 보고서도 위법·부당사항, 처분사항 위주에서 적극행정 우수사례 및 면책사례 등을 함께 적시하도록 개선하여 감사가 적극행정의 부담이 아니라 적극행정을 지원할 수 있도록 한다는 계획을 수립하고 추진하였다.

[그림 2] 2020 적극행정 추진방안 주요 내용

목 표	공직사회의 실질적 변화와 국민의 확실한 체감
추진 전략	① 면책제도 활성화 및 파격적 인센티브로 공직변화 유도 ② 국민체감형 과제발굴 및 불편 해소
적극행정 공무원 면책 강화	① 적극행정지원위원회 활성화 ② 사전컨설팅 공동활용 및 기간단축 ③ 적극행정 사례 감사보고서 반영
국민체감 적극행정 구현	① 국민참여 및 소통 개선 ② 소극행정 점검 강화 ③ 국민체감형 과제발굴 및 공공기관 확산
평가 및 보상체계 강화	① 평가비중 및 국민참여 확대 ② 파격적 인센티브 정착

출처: 국무조정실(2020). 적극행정 추진방안 브리핑 보도자료

둘째, 정부는 국민이 체감할 수 있는 적극행정을 구현하겠다는 목표를 수립하였다. 국민이 적극행정의 성과를 체감할 수 있도록 중앙부처와 지자체 기관장 주도하에 대국민 취약서비스 개선 등 국민 생활과 밀접한 중점과제를 선정·추진하고, 사전컨설팅·면책 등 적극행정 제도를 충분히 활용하여 국민 체감까지 이어지도록 특별관리를 추진하였다. 또한, 국민참여 및 소통 개선을 위해 적극행정 대표 웹사이트(적극행정 올림)와 국민신문고, 소극행정신고센터 등 유관 사이트 간 연계를 강화하여, 국민들이 쉽게 적극행정을 이해하고 우수공무원 추천, 소극행정신고 등 적극행정 제도를 이용할 수 있는 쌍방향 소통을 시도하였다. 한편, 소극행정 관리 강화를 위해 국무조정실과 행정안전부의 협업을 통해 국민·기업의 불편을 유발하는 소극행정을 특별점검(5-6월·하반기, 수시점검 병행)을 실시하는 등, 적발사례에 대해서는 소극행정 징계 처분 시 인사조치를 의무화하여 공직사회의 경각심을 높이는 정책도 추진하였다.

셋째, 적극행정에 대한 평가와 보상을 강화하는 정책도 추진하였다. 정부혁신평가의 경우 2019년에는 적극행정을 가점 항목으로 포함하였지만, 2020년부터는 기본평가 항목에 반영(중앙부처 평가 시)하여 평가비중 확대를 추진하고 있다. 또한, 공직사회의 적극행정 실천 동기 확산을 위해 적극행정 우수공무원을 작년 대비 2배 이상 선발하여 그중 50% 이상에게는 파격적 인센티브(특별승진, 특별승급, 국외훈련, S등급 성과급)를 의무적으로 부여하도록 하는 한편, 협업을 통한 적극행정 성

과 창출을 위해 부서 단위 포상제(구성원 전체에 인센티브)를 도입하고, 적극행정 우수공무원에 대한 적극행정 유공 정부포상을 신설하는 등 ‘적극적으로 일하면 우대 받는다’는 인식이 공직문화로 정착되도록 노력하였다.

2. 감사원의 적극행정 활성화 정책

감사원의 적극행정 활성화 정책은 적극행정지원제도의 내실화라 할 수 있다. 범정부적 정책으로 적극행정 활성화를 추진하기 이전부터 시행해온 적극행정면책제도와 2019년부터 시행한 사전컨설팅제도가 그 대표적인 제도이다. 두 제도의 의의와 특징을 정리하면 다음과 같다.

1) 적극행정 지원제도1: 적극행정면책제도

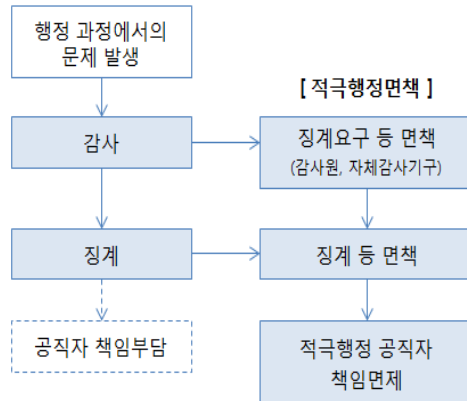
적극행정면책제도는 2009년 1월에 도입되었으며, 감사소명제도²⁾의 하나로서, 공무원이 공익을 위하여 성실하고 적극적으로 업무를 수행한 경우, 고의 또는 중대 과실이 아닌 한 그 책임을 면제 혹은 감면하는 제도이다. 최근에는 실지감사 당시 면책을 즉시 결정하는 ‘현장면책’을 도입하는 등 적극행정 면책 활성화를 위한 노력을 진행 중이다.

적극행정면책제도는 「감사원법」 제34조의3과 「공공감사에 관한 법률」 제23조의2에 근거를 두고 있고, 세부적인 운영 절차는 「적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」 및 「공공감사에 관한 법률 시행령」 제13조의4에서 정하고 있다.

이러한 적극행정면책은 성실하고 적극적으로 일한 공직자에 대한 불이익한 처분 등을 신중하게 하려는 취지이다. 즉, 적극적으로 일하는 과정에서 발생한 잘못된 책임을 면제함으로써 적극행정 공직자를 보호하는 역할을 하게 된다(감사연구원·적극행정지원단, 2021). 특히, 감사에서의 적극행정면책은 적극행정 공직자에 대해서는 감사결과에 따른 징계요구 등을 하지 않는 것이다.

2) 감사소명 대상으로는 적극행정, 사실관계 상이, 새로운 증거, 법령해석 차이, 정상참작 등이 포함되며, 소명인의 신청 취지에 따라 구분하여 접수한 후 감사원이 검토·처리하고 있다.

[그림 3] 적극행정면책의 역할



출처: 감사연구원·적극행정지원단(2021)

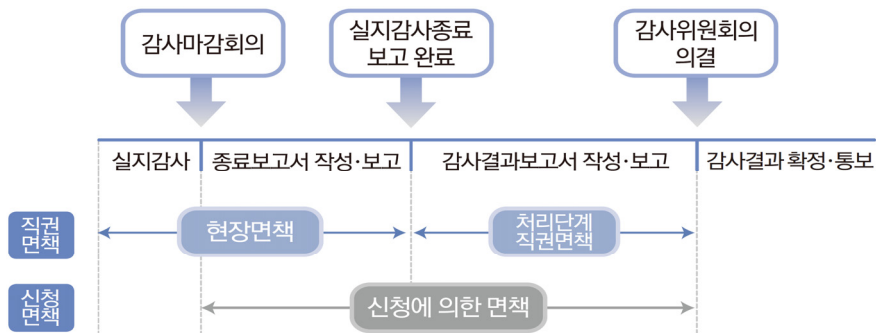
적극행정면책의 기준을 충족하기 위해서는 감사 대상 행위가 공익성과 적극성을 갖추고, 고의나 중대한 과실에 의한 것이 아니어야 한다. 「감사원법」 제34조의3 제1항은 “감사원 감사를 받는 사람이 불합리한 규제의 개선 등 공공의 이익을 위하여 업무를 적극적으로 처리한 결과에 대하여 그의 행위에 고의나 중대한 과실이 없는 경우에는 이 법에 따른 징계요구 또는 문책요구 등 책임을 묻지 아니한다.”라고 규정한다. 구체적으로 「적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」 제5조 및 제6조는 세 가지 기준을 제시한다. 첫째, ‘업무처리의 공공의 이익’이다. 피감사인의 업무가 공익성에 부합해야하고, 처리 방법·방식의 의도 및 동기도 공익에 부합해야 한다. 둘째, ‘업무의 적극적 처리’이다. 이는 공익을 위한 새로운 업무처리 방식 시도, 문제점해소를 위한 신속한 필요적 조치 등 능동적·적극적인 업무 처리를 의미한다. 즉, 피감사인이 문제점에 대한 개선 의지를 보이지 못했거나 본연의 업무를 소홀히 하는 등 무사안일하게 업무를 처리한 경우에는 면책 기준을 충족하지 못한다. 셋째, ‘고의 또는 중대한 과실이 없을 것’이다. 「적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」 제6조에 의해, 사적인 이해관계가 없고 중대한 절차상의 하자가 없으면 이 요건은 만족한 것으로 본다.

적극행정면책의 유형은 직권면책과 신청면책으로 구분된다. 우선, 직권면책은 피감기관의 공식적인 신청이 없어도 감사원이 직권으로 해당 감사사항을 면책해주는 것이다. 직권면책은 감사현장(실지감사)에서 면책 검토 요청을 받거나 직권으로 면책 여부를 결정하는 ‘현장면책’과 실지감사종료 보고 후 감사결과보고서 작성·결재 과정에서 감사단 자체 판단 또는 결재권자의 면책 검토 지시에 따라 면책 여부를

결정하는 ‘처리단계 직권면책’으로 구분된다. 현장면책의 과정을 간단하게 정리하면, ① 감사 착수 시 현장면책에 대한 안내문 통지 및 설명, ② 면책 여부 검토 요청, ③ 감사단 검토, ④ 면책 여부 결정·통보로 이뤄진다.

다음으로, 신청에 의한 면책은 실지감사 종료 후 피감사인 혹은 피감기관이 신청하여 면책을 받는 것을 말한다. 신청에 의한 면책의 단계는 ① 면책신청·접수, ② 감사권익보호관 및 감사부서 검토, ③ 적극행정면책자문위원회 검토, ④ 단계별 결재권자 검토, ⑤ 감사위원회의 의결로 구성된다.

[그림 4] 감사 단계 별 적극행정면책제도 운영



출처: 감사원(2020)

2) 적극행정 지원제도2: 사전컨설팅제도

적극행정면책제도와 더불어 대표적인 적극행정지원제도는 사전컨설팅 제도이다. 등 제도는 2019년 1월에 도입되어, 공무원이 업무과정에서 규정 미비 등으로 적극 행정을 주저할 때 사전적으로 규정위반 사항 등에 대해 컨설팅을 제공하고 향후 감사에서 책임을 면제해주는 제도이다. 이는 행정기관이 행정 제도나 규정이 불분명하거나 선행 사례가 없는 사안을 처리할 때, 감사원이 사후 감사에 대한 부담을 미리 면제해준다는 점에서 일선 기관의 적극행정을 뒷받침하는 제도라 할 수 있다.

도입배경을 보면, 사전컨설팅제도는 경기도에서 2014년 최초로 도입되었고, 2015년 「공공감사에 관한 법률 시행령」으로 법제화된 후, 17개 광역지방자치단체와 2개 중앙부처(행정안전부, 환경부)가 추가로 도입하였다. 그런데 자체감사기구에서만 사전컨설팅을 운영한 결과, 사안이 중대·복잡하거나 제도·규정 등이 불분명한 경우 자체적으로 판단하기 어려웠고, 실질적인 적극행정에 도움이 되지 않는 사례가 나타났다(감사원, 2019). 감사원은 이러한 현장의 실태를 파악하고 해결하

기 위하여, 사전컨설팅 제도를 도입하였다. 즉, 자체감사기구가 사전컨설팅감사에 서 판단이 어려운 사안에 대해 요청하면, 감사원이 직접 검토하여 그 결과를 회신 하여 일선 기관의 적극행정을 유도하는 것이다.

감사원의 사전컨설팅 제도는 「감사원법」상 중앙부처·지방자치단체 등의 자체감사 지원 규정 및 회계 관계 법령에 대한 해석 권한 등에 근거한다. 또한, 최근 적극행정 활성화를 위해 「적극행정 운영 규정」(대통령령)이 제정(2019.8.)되었고, 사전컨설팅(의견 제시 요청) 제도와 감사원의 역할도 명시하고 있다.

〈표 2〉 법령상 사전컨설팅제도

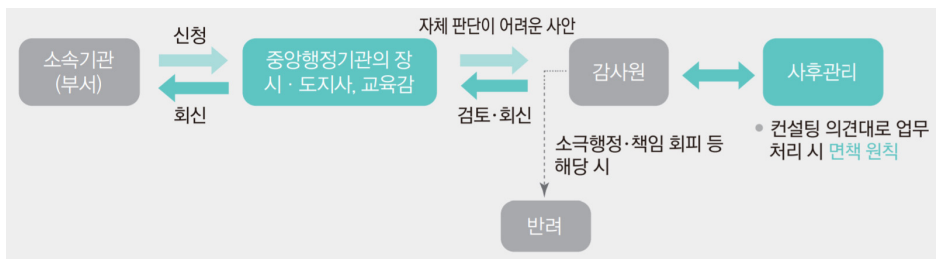
법령	내용
감사원법	제30조의2(자체감사의 지원 등) ① 감사원은 자체감사업무의 발전과 효율적인 감사업무의 수행을 위하여 필요한 지원을 할 수 있다. 제49조(회계 관계 법령 등에 대한 의견 표시 등) ② 감사원의 감사를 받는 회계사무 담당자가 그 직무를 집행하면서 회계 관계 법령의 해석상 의문에 관하여 감사원에 의견을 구할 경우 감사원은 이에 대하여 해석·답변하여야 한다.
적극행정 운영규정	제5조(의견 제시 요청) ① 「공공감사에 관한 법률 시행령」 제12조제1항에 따른 자체감사 대상기관의 장(이하 “자체감사 대상기관의 장”이라 한다)은 소속 공무원이 인가·허가·등록·신고 등과 관련한 규제나 불명확한 법령 등으로 인해 업무를 적극적으로 추진하기 곤란한 경우에는 「공공감사에 관한 법률」 제2조 제6호에 따른 감사기구의 장(이하 “감사기구의 장”이라 한다)에게 해당 업무의 처리 방향 등에 관한 의견의 제시를 요청할 수 있다. ② 제1항에 따라 의견 제시 요청을 받은 감사기구의 장이 사안이 중대하거나 둘 이상의 기관이 관련되어 있는 등의 사유로 의견을 제시하기 곤란한 경우에는 해당 감사기구의 장이 소속된 중앙 행정기관의 장이 감사원에 제1항에 따른 업무의 처리 방향 등에 관한 의견의 제시를 요청할 수 있다. 제7조(적극행정 실행계획의 수립 등) ① 중앙행정기관의 장은 다음 각 호의 사항을 포함하는 적극행정 실행계획을 매년 수립·시행해야 한다. 4. 제5조제1항 및 제2항에 따른 의견의 제시(이하 “사전컨설팅”이라 한다)와 제16조·제17조에 따른 적극행정 면책제도의 운영에 관한 사항

감사원의 사전컨설팅 제도의 취지는 행정기관의 자체감사활동인 사전컨설팅감사를 지원하는 것이다. 따라서 감사원에 사전컨설팅을 신청하는 주체는 자체적으로 사전컨설팅감사를 수행하는 중앙행정기관장, 시·도지사, 시·도교육감이다. 기초지방자치단체나 공공기관이 감사원의 사전컨설팅을 원할 경우 소관 광역지자체 및 중앙행정기관을 경유한다. 또한, 감사원 사전컨설팅의 대상은 ‘사안이 중대하거나 다수의 기관이 관련되어 있는 등 자체적인 판단이 어려운 사안’이다. 해당 기관 스스로 충분히 검토하여 판단하여야 하는 사항, 자체 검토를 거치지 않은 신청 등은

제도의 취지에 부합하지 않아 신청 대상에서 제외된다.

감사원 사전컨설팅의 절차는 ‘사전컨설팅 신청 및 접수’, ‘사전컨설팅 처리’로 나뉜다. 먼저, 사전컨설팅 신청을 위해서는 중앙행정기관 등이 ‘사전컨설팅 신청서’ 작성하고 감사원에 송부하여야 한다. 신청 시 사전컨설팅 신청 사유 및 관련 증빙·근거법령·해당 사업의 세부자료 등을 포함해야 하고, 자체감사기구에서 확인 및 점검한 사항을 반드시 기재해야 한다. 향후 감사원 검토과정에서 이러한 사항이 미비할 경우, 사전컨설팅 대상으로 인정되지 않아 반려된다. 즉, 아래 [그림 5]에서 보는 바와 같이 적극행정 업무수행을 위해 자체 판단이 어려운 사안은 감사원에서 사전컨설팅을 진행하고, 감사원 의견대로 처리 시 향후 감사에서 면책을 하지만, 단순한 질의 혹은 소극행정·책임회피 수단으로 활용시 감사원은 해당 신청을 반려한다.

[그림 5] 감사원 사전컨설팅 과정



출처: 감사원(2020)

3) 적극행정 지원제도의 성과

감사원은 적극행정 활성화를 위하여 적극행정 지원제도 운영을 내실화하도록 노력하였다(감사원, 2021). 적극행정면책제도의 경우 면책을 확대하기 위해 경미한 절차상의 하자는 문책하지 않도록 적극행정 면책의 인정 범위를 확대하고 감사현장에서도 면책을 지속적으로 독려하였다(감사원, 2021). 그 결과 2019년 이후 2021년 8월까지 적극행정면책 실적을 56건(신청면책 10건, 현장 및 직권면책 46건)을 달성하였다(감사원, 2021). 특히, 면책을 통해 적극행정 공직자의 보호(책임 면제)는 물론, 이를 통해 행정운영의 효율성이나 예산절감, 행정서비스 수준 제고, 국민안전 및 편익 증진 등의 효과도 가져오고 있다. 예를 들어, 공항 부지조성과 관련하여 일반경쟁계약 없이 기존 공사의 설계변경으로 추진하였으나 이를 면책함으로써 신속한 공사추진으로 급증하는 공항수요에 적절히 대응하는 등 행정운영의 효율성을

제고한 바 있다. 또한, 도로개설업무와 관련하여 일부 법률의 위반 사실은 있으나 이를 면책함으로써 재난위험에 노출된 지역 주민의 안전을 시급히 확보할 수 있게 되었다.

사전컨설팅의 경우 2019년 제도 시행 이후 2021년 8월까지 232건의 컨설팅 신청을 접수하였고 222건을 처리하였으며 이중에서 104건에 대해 긍정적인 회신을 하였다. 그리고 이러한 사전컨설팅을 통해 경제 활성화 및 민간 경제활동을 지원하거나 국민 권익보호 및 불편 해소, 국민 안전확보 및 생활환경 개선, 업무 지원을 통한 행정효율성 제고 등의 효과도 가져오고 있다(감사원, 2021). 특히, COVID-19 재난 위기 상황에 대응하기 위하여 사전컨설팅 패스트트랙도 실시하였다. 경제위기 극복이나 코로나19 방역대응과 관련한 사전컨설팅 사안은 전담반을 편성하여 평균 1.4일 이내에 답변하는 실적을 올렸다. 이와 관련한 주요 사례로는 코로나19 백신 구매 절차 관련, 상생소비지원금 사업(취약부분 소비 진작을 위한 신용카드 사용액 캐시백 사업)의 보조사업자 선정방식 등이 있다. 또한, ‘찾아가는 사전컨설팅’을 실시하여 지방자치단체 등의 일선현장의 문제 해결을 지원하는 성과도 산출하였다(감사원, 2021).

IV. 적극행정 활성화 정책의 한계와 과제

1. 적극행정 활성화 정책의 한계

범정부적 노력에 의해 적극행정에 대한 공직자의 인식과 공직사회의 문화가 개선되었다는 평가가 많다. 그러나 제도의 한계도 존재하며 다음과 같이 몇 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 아직까지도 적극행정 및 제도에 대한 인식정도나 활용도가 충분히 높지 않은 것도 사실이다. 감사원에서 2019년에 조사한 적극행정지원제도에 대한 인식은 상대적으로 낮은 편이었다. 사전컨설팅제도의 경우 5점 만점에 2.9점, 적극행정면책제도는 3.1점의 인식도가 결과로 나타났다(감사원, 2019). 인사혁신처에서 2019년 11월에 조사한 설문조사에서도 적극행정에 대한 인지도는 평균 3.68점(5점 척도)에 불과하였다.

둘째, 적극행정지원제도의 연간실적도 괄목할만한 증가가 있었다고 평가하기는 힘들다. 국회 국정감사에 제출한 감사원의 업무보고 자료(감사원, 2020; 감사원, 2021)에 의하면, 2020년 10월부터 2021년 8월까지의 적극행정면책 실적은 12건으

로, 이중 신청에 의한 면책은 1건, 현장 및 직권면책은 11건이었다. 앞서 언급한 2년 반(2019년-2021년8월) 동안의 누적 실적은 56건이지만, 최근 11개월(2020년 10월-2021년 8월)의 실적은 12건에 불과하여, 적극행정 활성화를 위한 지원활동이 더 적극적으로 수행되었다고 보기 어렵다. 연간 감사원이 수행하는 감사사항이 150건 내외라는 점을 고려하면, 적극행정면책제도가 조금 더 적극적으로 활용될 필요가 있을 것으로 보인다. 더욱이 자체감사기구에서의 적극행정면책 실적도 부족한데, 감사원의 조사에 의하면, 중앙행정기관 등 193개 조사대상 기관 중 2018년부터 2021년 7월까지 면책 실적이 없는 기관이 33.3%(64개)에 해당된다(감사연구원·적극행정지원단, 2021). 사전컨설팅 실적도 마찬가지이다. 2020년 10월부터 2021년 8월까지의 사전컨설팅 신청접수 건수는 63건이고 이중에서 인용건수는 35건이었다(감사원, 2020; 감사원, 2021). 46개 중앙행정기관과 18개 광역지방자치단체의 수를 감안하면, 사전컨설팅 제도의 더 활발한 운영이 필요하다 할 것이다.

셋째, 중앙부처에 비해 지방자치단체 및 공공기관은 적극행정 관련 제도 운영에 어려움이 많다. 대표적인 것이 적극행정위원회의 구성 및 운영이다. 적극행정위원회는 적극행정 실행계획 수립, 적극행정 사안에 대한 의견제시, 면책 건의 등을 수행하는 핵심적인 지원조직이다. 그런데 지방자치단체의 경우 적절한 위원회 구성이 어려워 인사위원회가 대신하거나 위원회 운영이 형식에 그치는 경우가 종종 발생한다. 실제 행정안전부의 지방자치단체 적극행정 평가지표 및 결과를 보면, 군 지역의 경우 위원회가 형식적으로 운영되고 사전컨설팅이나 의견제시 실적이 없는 경우가 대부분이다.

2. 적극행정 활성화를 위한 과제

1) 적극행정 인식의 제고

적극행정에 대한 인식은 2019년-2020년에 비하여 점차 개선될 것으로 판단된다. 적극행정에 대한 인식이 낮은 이유는 여러 가지가 있겠지만, 적극적인 행정을 수행할 필요성이 없는 경우가 많기 때문일 수도 있다. 적극행정 우수사례 경진대회가 반기별로 개최되고, 유공포상이 주어져도 사업부서가 아닌 관리부서 및 지원부서의 경우 적극행정은 다른 환경의 제도일 수 있다.

적극행정 우수사례로 발표되는 내용을 보면, 대부분이 해당 기관 혹은 부서의 중점사업인 경우가 많다. 기관의 수많은 사업들 중에서 일부 소수의 사업을 수행한

담당자들만 적극행정을 한 것으로 인식되기 때문에, 이런 사업과 관련이 없는 부서나 일반 관리업무를 담당하는 부서의 경우에는 아무리 적극적으로 업무를 수행해도 적극행정으로 인정받지 못할 가능성이 크다.

따라서 담당 업무의 성격을 고려하여 적극행정을 발굴하고 결과에 따라 보상을 지급하는 방안을 고려할 필요가 있다. 또한, 감사(監査)에서도 잘못된 사안을 지적하는 방식에서 탈피하여, 항상 적극적 행정수행 결과를 함께 발견하여 적극행정 마일리지를 부여하는 방법을 사용하는 것이 필요하다. 이런 과정이 반복되면, 공직자 개인은 자신의 업무 성격과 관계없이, 적극행정을 통한 보상을 인식하게 되고 다양한 방식의 적극행정을 시도할 수 있을 것이다.

2) 적극행정 지원제도의 개선

적극행정 지원제도의 개선에 대해서는 행정업무 담당자의 의견조사 결과를 분석함으로써 해결방안을 탐색하였다. 분석자료는 2019년 8월에 감사원에서 실시한 설문조사 중에서 지원제도의 개선방안에 대한 주관식 응답내용이다. 적극행정면책제도에 대한 개선의견 455개와 사전컨설팅제도에 대한 개선의견 453개를 각각 분석하였다.

분석방법은 체계적인 내용분석을 위하여, 네트워크 분석(Network Analysis) 방법의 일종인 CONCOR(CONvergence of iterated CORrelations) 방법을 사용하였다. CONCOR분석은 반복상관관계수렴 분석으로서, 단어 간 경로거리 개념을 사용하여 피어슨 상관관계를 반복적으로 계산하고 상관관계가 높은 집단들로 블록화·군집화하는 방법이다(Breiger, 1975 ;Schwartz, 1977). 즉, 단어 간 동시출현 매트릭스의 피어슨 상관관계를 분석의 토대로, 노드(단어)들의 블록을 식별해내고 블록들 간의 관계를 파악하여 유사성을 지닌 군집을 형성하는 분석방법을 의미한다.

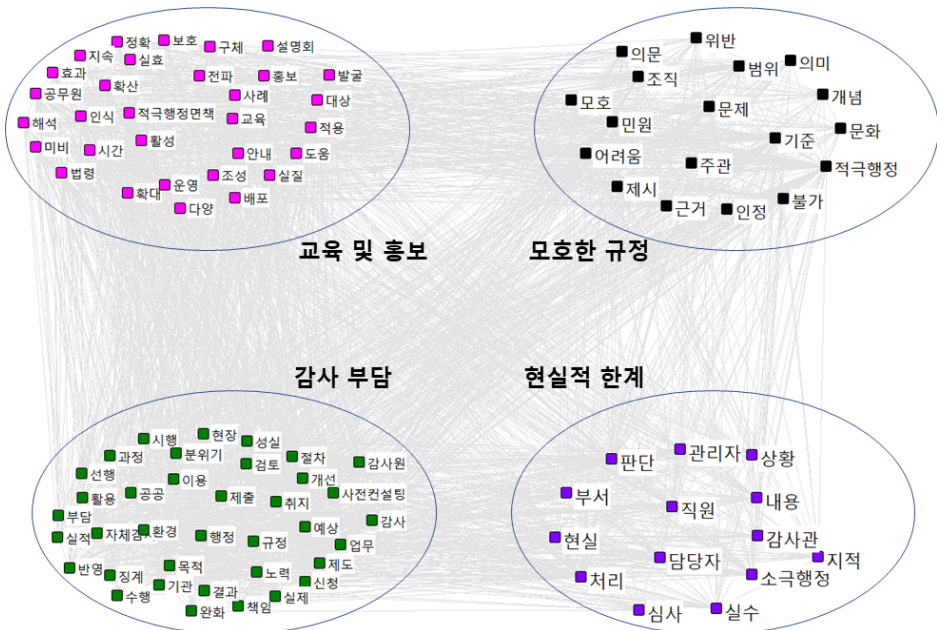
분석결과 적극행정 면책제도의 개선의견은 교육 및 홍보의 활성화, 모호한 규정의 해석, 감사부담 경감, 현실적 한계로 분류되었다. 첫째, 교육 및 홍보로 분류된 키워드를 보면, 설명회, 교육, 홍보, 적용, 안내, 해석, 법령, 미비, 배포, 도움 등을 볼 수 있다.³⁾ 일선 현장에서는 적극행정 면책제도에 대한 이해가 아직 부족하고 실

3) CONCOR 분석의 특성상 단어의 동시출현과 상관관계를 중심으로 군집이 도출되고, 군집에 포함된 다수의 단어들을 추상적으로 포괄하는 명칭은 연구자의 판단으로 부여된다. 따라서 본문에 서술된 단어 외에도 네트워크 그림에는 '교육 및 홍보' 군집에 속한 단어 중에는 보호나 구제 등과 같이 표면적으로는 해당 군집과 다른 성격으로 보이는 단어도 있다. 그러나 원자료(raw data)의 내용을 확인하면, 공직자 보호나 구제를 위해 교육이나 홍

제 감사에서 적용하기 어려워, 충분한 교육 및 홍보에 대한 수요가 여전한 것으로 해석할 수 있다. 감사원(2019)의 조사에서도 공직자의 27.6%가 적극행정면책제도를 잘 모르는 것으로 응답한 것도 동일한 맥락이라 할 수 있다.

둘째, 감사 부담으로 분류된 주요 단어를 보면, 감사원, 감사, 신청, 징계, 부담, 책임, 현장, 제출, 제도 등이 나타난다. 이는 감사 및 징계에 대한 부담이 여전히 크다는 것이며, 실제 감사를 받으면 적극행정 면책을 주장하기 어려운 상황이 형성된다는 것을 의미한다. 공직자들은 적극행정 과정에서 발생된 문제의 책임 면제 가능성보다 적극적으로 업무를 처리하면 오히려 감사에서 지적받을 가능성을 보다 높게 인식하고 있는 실정이다(감사연구원·적극행정지원단, 2021).

[그림 6] 적극행정면책제도 개선의견 네트워크



셋째, 모호한 규정으로 분류된 키워드는 개념, 의미, 범위, 기준, 근거, 모호, 의문, 어려움 등이다. 이는 적극행정을 적용하는데 필요한 규정이 일선 공직자들에게는 여전히 모호하여, 제도를 충분히 활용하기 어렵다는 점을 의미한다. 특히, 면책 기준에 대해 공직자들은 공익성 및 적극성에 대한 판단기준이 보다 더 구체적으로

보를 언급하는 진술(statement)이 다수 존재하기 때문에 해당 단어들이 같은 군집을 형성하는 것을 알 수 있다. 다른 군집에 속하는 단어들의 모임도 같은 논리로 이해하면 된다.

개선될 필요가 있다고 제시된다(감사연구원·적극행정지원단, 2021)

넷째, 현실적 한계로 분류된 주요 단어를 살펴보면, 담당자, 관리자, 판단, 상황, 현실, 실수, 지적, 처리 등이 나타난다. 이는 주어진 제도가 원활하게 작동되기에는 현실적 한계가 존재한다는 점이 많다는 것을 보여준다. 제도를 적용하려면, 담당자의 업무처리가 필요하고 상황적 해석이나 처리에서 실수가 나타날 수 있다는 것이다. 그리고 해석이나 처리에서의 실수로 인해 유사사항에 대한 다른 결과가 반복적으로 도출될수록 공직자들은 면책 제도의 이용을 주저하게 되기 때문이다.

이처럼 적극행정 면책제도가 개선되기 위해서는, 현재 진행되는 교육 및 홍보를 현장에서 느끼기에 충분하다고 생각할 정도로 지속적이고 반복적으로 추진해야 한다. 또한, 신청에 의한 면책도 중요하지만, 현장 면책을 적극 활용하여 실지감사 현장에서 공직자들이 느끼는 감사에 대한 부담을 경감시켜 줄 필요가 있다. 이어서 규정을 보다 명확하게 정비하고 세부적 규정과 적용사례를 더 구체적으로 제시할 필요도 있다. 마지막으로 적극행정 면책제도는 일차적으로는 감사사건에 해당하는 피감사자가 대응하지만 조직적 차원에서 면책이 가능한 사안은 함께 대응하여 현실적 어려움을 줄여주어야 한다.

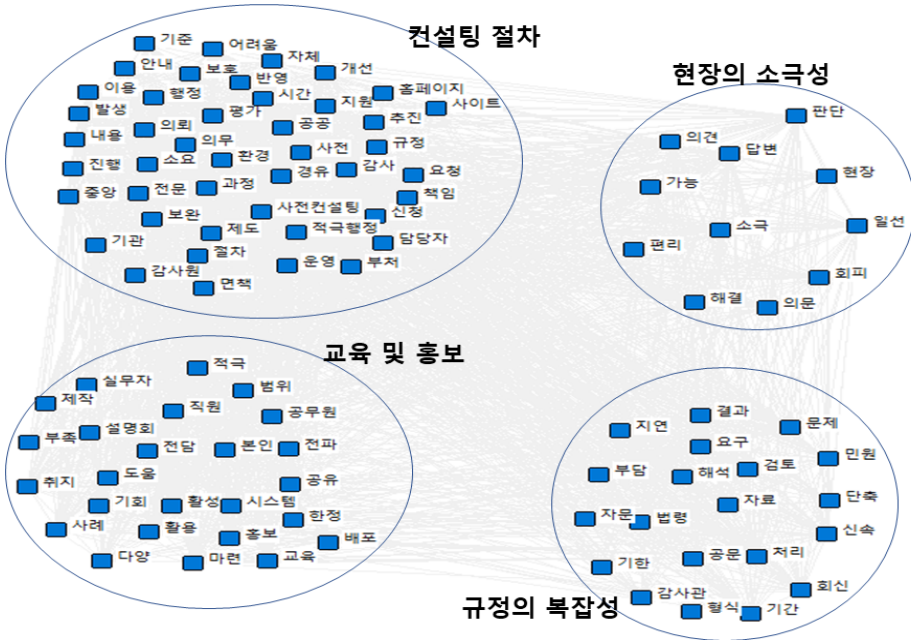
한편, 사전컨설팅제도의 개선의견은 컨설팅 절차, 교육 및 홍보, 현장의 소극성, 절차의 복잡성으로 분류되었다. 첫째, 컨설팅 절차로 분류된 키워드를 살펴보면, 기준, 어려움, 담당자, 규정, 소요, 과정, 진행, 시간, 신청, 절차, 책임, 운영 등이 제시된다. 이는 실제 사전컨설팅을 활용하는데 필요한 번거로운 행정절차에 대한 부담으로 해석된다. 비록 패스트트랙이 도입되긴 하였으나 일부 사안에 한정되어 있고, 30일 전후의 시간이 소요되기 때문에 실제 컨설팅을 사용하기엔 부담이 있다는 의미이다. 공직자에 대한 의견조사에서도 처리기간의 과다 소요를 사전컨설팅제도의 불만요인으로 제기되었다(감사연구원·적극행정지원단, 2020)

둘째, 교육 및 홍보로 분류된 키워드를 보면, 설명회, 교육, 홍보, 적용, 전파, 사례, 제작, 공유 등을 볼 수 있다. 일선 현장에서는 사전컨설팅에 대한 이해가 아직 부족하고 추가적인 교육 및 홍보에 대한 수요가 여전히 크다는 것을 알 수 있다. 적극행정면책제도와 마찬가지로 감사원(2019)의 조사에서도 공직자의 37.9%가 사전컨설팅제도를 모르는 것으로 응답하였는데, 이 역시 동일한 맥락이라 할 수 있다.

셋째, 현장의 소극성으로 분류된 주요 단어를 보면, 판단, 소극, 현장, 일선, 회피, 편리, 의문 등이 나타난다. 이는 앞서 분류한 컨설팅 절차와도 연계되는데, 현장에서는 사전컨설팅을 사용하기 보다는 기존 관행이나 상급부서(처)의 규정해석에 의존하는 경향을 반영한 결과임을 유추할 수 있다. 공직자에 대한 의견조사에서도

사전컨설팅보다 다른 절차를 선호한다는 응답이 다수 제시되고 있다(감사연구원·적극행정지원단, 2020).

[그림 7] 사전컨설팅제도 개선의견 네트워크



넷째, 규정의 복잡성 군집에 포함된 주요 단어를 보면, 해석, 검토, 법령, 자문, 처리, 형식, 회신, 부담, 지연 등이 나타난다. 이는 사전컨설팅제도 운영 규정에 대한 일선 현장의 어려움을 반영한 것이라 해석할 수 있다. 제도를 활용하기 위해서는 제도 관련 규정이 명확하고 간편해야 하는데, 이를 적용하는데 시간이 지나치게 소요되고 법규정의 해석에 부담이 있다면 제도 활용도가 낮은 원인이 된다.

이처럼 사전컨설팅 제도가 개선되기 위해서는 컨설팅 절차를 간편하게 정비할 필요가 있고, 감사기구가 적극적으로 접근하여 컨설팅을 유도하는 접근이 필요하다. 또한, 적극행정 면책제도와 마찬가지로 교육 및 홍보를 충분히 실시하여 사전컨설팅제도의 유용성을 알리는 것이 중요하다. 마지막으로 현재의 사전컨설팅 절차를 보다 더 간편하게 개선하여 현장의 소극성을 해소할 필요가 있다. 행정일선에서 감사원에 사전컨설팅을 신청하기 위해서는 중앙행정기관의 장 및 시도지사나 교육감을 거쳐야 하고, 반드시 자체감사기구의 확인·점검도 있어야 한다. 이는 공직자들

이 스스로 충분한 고민과 검토과정을 거치도록 하기 위함이다. 그러나 이는 감사원의 사전컨설팅이 활성화되는데 제약 요건으로도 작용할 수 있다. 따라서 필요에 따라서는 행정일선에서 직접 감사원에 사전컨설팅이 신청할 수 있도록 하는 방안도 강구할 필요가 있다.

3) 지방자치단체 및 공공기관 적극행정 활성화

적극행정 활성화 정책 추진 이후 상대적으로 중앙 부처는 제도가 정비되어 있고 제도 활용도 준수한 편이나, 지방자치단체나 공공기관은 현실적 한계 때문에 여전히 개선할 점이 많다. 문제점으로 지적한 적극행정위원회의 구성 및 운영을 개선하기 위해서는 주무부처인 행정안전부와 상급 자체감사기구 혹은 감사원의 역할이 요구된다. 행정안전부는 지방자치단체 평가 지침을 더 명확하게 설립하고 순회교육을 통해 지방자치단체가 제도를 충분히 활용할 수 있도록 유도해야 한다. 적극행정위원회(혹은 인사위원회)가 분기별로 운영되도록 유도하고, 단순한 계획 수립뿐만 아니라 적극행정면책, 사전컨설팅, 의견제시 기능을 적극적으로 수행하도록 유도해야 한다. 공공기관의 경우 아직도 적극행정면책이나 사전컨설팅에 대한 내부 지침을 마련하지 못한 기관도 있다. 제도운동을 담당할 전담부서가 필요한데, 기존 업무를 수행해야하기 때문에 다른 부서 보다는 감사실을 개편하는 방법을 통해 대응하는 것이 현실적으로 가장 효율적인 방법이라 생각한다.

제도 정비와 함께 적극행정에 대한 인센티브도 보다 다양하게 마련되어야 한다. 적극행정 기관평가 지침을 보면 우수공무원(직원)으로 선발된 인원에 대해 파격적인 인센티브를 50% 이상 부여할 것을 권고하고 있다. 그러나 이 비율을 준수하지 못하는 기관도 많고, 선발된 우수 직원 수가 많은 기관과 적은 기관의 평가 우선순위에 대한 규정도 미비한 상황이다. 일선 현장에서 보다 많은 공직자들이 적극행정에 대한 보상을 다양하게 받을 수 있도록 선발비율, 횟수, 보상의 종류 등을 확대할 필요가 있다.

V. 결론

본 연구에서는 적극행정의 의미를 되짚어 보고, 2019년 이후 추진된 적극행정 활성화 정책의 내용을 중앙행정기관과 감사원을 중심으로 살펴보았다. 국무조정실,

행정안전부, 인사혁신처를 중심으로 다양한 적극행정 활성화 정책들이 수립되고 집행되었다. 이 정책들의 핵심은 적극행정으로 인하여 발생 가능한 위험을 줄여주고 혜택은 늘려주는 데 있었다. 즉, 공직자가 적극적인 행정업무를 수행하면서 발생할 수 있는 경미한 규정위반에 대해 적극행정위원회의 지원 등의 방법을 통해 처벌의 위험을 제거해 주는 것이다. 또한, 적극행정에 대한 인센티브를 강화하여 S등급의 성과급이나 특별승진과 같은 강력한 인사상의 혜택을 부여하는 방법이었다. 한편 감사원에서도 사전컨설팅제도를 전격적으로 도입하고 적극행정면책의 범위도 확대하는 등 피감기관의 적극행정을 유도하기 위해 적극적인 감사정책을 추진하였다.

그럼에도 불구하고, 모든 공직자가 적극행정을 잘 이해하고 실천하고 있는지에 대한 의문은 여전히 남는다. 본 연구에서 분석한 바와 같이 적극행정에 대한 인식과 적극행정 지원제도에 대한 인식은 아직 충분하지 못하였다. 감사원이나 자체감사기구의 사전컨설팅 실적과 적극행정면책 실적으로 추정하건데, 팔목할 만한 성과를 거두지는 못하였다. 적극행정의 현장을 담당하는 지방자치단체나 공공기관의 경우 제도이해의 부족, 전문가 확보의 어려움 등으로 인하여 적극행정위원회를 원활하게 운영하지 못하는 경우도 있었다.

현재까지 시행된 적극행정 활성화 정책의 성과를 충분히 평가하더라도, 여전히 관찰되는 한계를 보완하기 위하여, 본 연구는 적극행정 인식을 제고하기 위한 노력, 적극행정 지원제도의 개선을 위한 노력, 지방자치단체 및 공공기관의 적극행정 활성화를 위한 노력이 필요하다는 점을 설명하였다. 특히, 적극행정 지원제도의 개선방향에 대한 공직자들의 의견을 종합하면, 제도 활용 방법에 대한 충분한 홍보와 교육이 필요하고 이를 통해 모호한 규정을 보다 명확하게 해설할 필요가 있다. 사전컨설팅의 경우, 현재의 공급자 중심의 웹사이트(적극행정지원 길라잡이)를 수요자 중심의 플랫폼으로 개선하여, 신청과 처리를 원활하게 할 필요가 있다. 또한, 개별 공직자나 시민들이 본인이 직면하는 업무와 가장 유사한 사례를 쉽게 찾을 수 있도록 분류기준을 세분화하여 플랫폼에서 내에서 안내하는 시스템을 마련하는 방안을 강구해야 한다. 지방자치단체나 공공기관의 경우 적극행정 관련 제도를 충분히 활용하지 못하는 이유는 전담기구(부서)의 부실이 큰 문제로 나타났다. 여러 대안들이 있을 수 있지만, 현실적으로 사전컨설팅이나 적극행정면책을 직접적으로 다루는 감사실을 개편하여, 적극행정 지원업무를 더 충실하게 담당하는 방안을 제시한다.

본 연구는 최근 현 정부에서 추진된 적극행정 활성화 정책의 요지를 진단하고, 주요 사항을 중심으로 대안을 제시하였다. 다만, 이 과정에서 행정조직 내부 자료

의 기밀성, 최신 인식조사 및 의견조사의 부재 등으로 인한 논의의 한계가 있었다. 새로운 자료가 공표되고, 정보공개가 확대된다면 이를 바탕으로 보다 더 적시성 있는 후속연구가 수행되길 기대한다.

참고문헌

- 감사원. (2019). 적극행정 활성화 장애요인 분석: 적극행정 길찾기, 감사원의 현장 소통. 서울: 감사원.
- _____. (2020a). 사전컨설팅 및 적극행정면책 사례집
- _____. (2020b). 제382회 국회 정기회 법제사법위원회 국정감사 업무보고자료
- _____. (2021). 제391회 국회 정기회 법제사법위원회 국정감사 업무보고자료
- 감사연구원·적극행정지원단. (2020). 자체감사기구 사전컨설팅 제도 운영실태 분석
- _____. (2021). 자체감사기구 적극행정면책 운영실태 분석
- 강나을·박성민. (2019). 공직 내 적극행정의 영향요인에 관한 연구: 조직 행태주의적 관점에서. 『한국행정논집』, 31(4): 879-909.
- 관계기관 합동. (2019.3.14.). 적극행정 추진방안.
- 김난영. (2019). 감사기구와 적극행정: 17 개 시·도 사전컨설팅제도 운영 성과와 위험요인 분석. 『한국행정학보』, 53(3): 103-136.
- 김순희. (2021). 적극행정과정과 공공가치에 관한 연구. KDI School of Public Policy and Management
- 김윤권. (2019). 공직자들의 적극행정 리더십 연구, 한국행정연구원
- 김윤권·이재호·윤수재·심호. (2011). 적극행정 면책제도의 분석 및 활성화 방안. 『한국행정논집』, 23(3): 829-853.
- 김정인. (2020). 고위관료의 적극행정 리더십 활성화 방안 모색: 「만다린 (Mandarin)」과 「유자관료 (儒者官僚)」의 적극행정 이념형을 중심으로. 『한국행정연구』, 29(1): 31-57.
- 김호균. (2019). 적극행정과 공공가치(public values)의 실현: 조직문화와 리더십이론을 중심으로. 『한국인사행정학회보』, 18(4): 257-272.
- 김호정. (1994). 한국관료행태의 결정요인: 복지부동의 원인. 『한국행정학보』, 28(4): 1255-1278.
- 김수종. (2017). 적극행정 면책제도에 관한 논리적 고찰. 『감사논집』, (29): 151-168.

- 박윤. (2019). 적극행정의 개념에 관한 연구. 「한국인사행정학보」, 18(4): 273-282.
- 박정훈. (2009). 적극행정 실현의 법적 과제: 「적극행정부법」으로의 패러다임 전환을 위한 시론. 「공법연구」, 38(1): 329-353.
- 박희정. (2016). 적극행정을 위한 지방자치단체 감사의 개선과제. 「지방행정연구」, 30(4): 25-52.
- 양성원. (1998). 한국관료행태의 결정요인-복지부동을 중심으로. 「지방과 행정연구」, 10: 277-286.
- 오영균. (2017). 주민복리를 위한 적극행정의 정당성과 한계: 사전컨설팅감사제도를 중심으로. 「지방행정연구」, 31(2): 63-85.
- 이윤경. (2014). 공무원 무사안일의 영향요인 추세 분석: 공무원 임용 시 공공봉사동기의 역할을 중심으로. 「정부학연구」, 20(2): 291-330.
- 이진열·권기환. (2016). 감사원 민원을 통해 본 소극적 업무 행태. 「계간감사」, 통권 132호: 15-21.
- 이춘우. (2004). 복지부동에 관한 연구. 「산경논집」, 19(1): 45-68.
- 조태준·김상우·박윤. (2020). 적극행정에 대한 평가와 발전방안 연구: 공무원의 인식을 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 19(2): 223-244.
- 조형석·최낙혁. (2020). 공직사회의 소극행정 유발요인 및 개선방안에 대한 탐색적 연구-전문가 의견조사를 중심으로. 「감사논집」, (34): 169-196.
- 행정안전부. (2020). 2020년 지방자치단체 적극행정 종합평가 계획
- Breiger, R. L., Boorman, S. A., & Arabie, P. (1975). An algorithm for clustering relational data with applications to social network analysis and comparison with multidimensional scaling. *Journal of mathematical psychology*, 12(3): 328-383.
- Schwartz, J. E. (1977). An examination of CONCOR and related methods for blocking sociometric data. *Sociological methodology*, 8: 255-282.

최낙혁(崔洛赫): 주저자. Florida International University에서 2016년 행정학 박사학위를 취득하였고, 현재 가천대학교 행정학과에서 조교수로 재직 중이다. 주요 연구분야는 공공재정, 정책분석평가, 감사, 적극행정, 지속가능발전, 커뮤니티웰빙 등이다. 최근 American Review of Public Administration(2019), SUSTAINABILITY(2021), 행정논총(2018), 감사논집(2020) 등에 논문을 게재하였다(NakHyeok.Choi@gmail.com).

조형석(趙炯奭): 교신저자. 성균관대학교 국정관리대학원에서 2009년 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 감사원 감사연구원에서 연구관으로 재직 중이다. 주 연구분야는 감사제도, 정책 및 사업평가, 성과관리, 지방행정 및 지역개발 등이다. 최근 논문들은 정책분석평가학회보(2021), 지방행정연구(2021), 지방정부연구(2021), 감사논집(2020, 2019) 등에 게재하고 있다(chochs@korea.kr).

Suggestions for Proactive Administration Promotion: From the Perspective of Public Officials

NakHyeok Choi & HyungSuk Cho

The study aims to evaluate the policies for promoting proactive administration and present policy implications. Policies for proactive administration promotion were implemented in earnest by the current government since 2019. The study analyzed the policies of the administration and the Board of Audit and Inspection respectively. As a result of the study, awareness of proactive administration and understanding of the system were still insufficient, and there was room for improvement in the performance of the proactive administrative support system. In addition, it was pointed out that there is a problem with the system operation of local governments and public institutions with relatively weak foundations. As a policy direction for system improvement, the following measures were proposed: expansion of incentives to raise awareness of proactive administration, improve audit practices, improvement of proactive administration support systems, improvement of public relations and regulations, and active support for local governments and public institutions.

[Key words: Proactive Administration, Proactive Administration Support Policy, Audit]

논문기고지침 및 윤리규정

■ 투고 및 심사

1. 「국정관리연구」는 거버넌스(governance)에 관한 다양한 시각의 이론적·경험적 연구와 정책사례 연구를 다룬다.
2. 다른 학술지에 게재를 위하여 심사를 의뢰한 논문이나 다른 학술지 등에 게재된 논문과 중복된 논문은 투고할 수 없다.
3. 본 학술지에 기고하였다가 '게재불가' 판정을 받은 논문은 6개월이 경과한 다음, 근본적인 수정을 하고 '재투고'(처음 투고한 일자 표시)임을 명기하여 투고할 수 있다. 이 경우 3인의 심사위원 중 1인은 당초의 심사에서 '게재불가' 판정을 한 위원으로 한다.
4. 투고자는 온라인투고시스템에 회원가입을 한 후 투고를 하고, 추가로 원고 파일을 편집위원회(e-mail: goveditor@gmail.com)로 전송한다.
5. 수시로 접수하는 공모논문과 편집위원회의 기획논문 모두 편집위원회에서 선정한 3인의 비밀 심사를 거쳐 게재 여부를 결정한다.
6. 초심의 심사판정은 '게재 가,' '수정게재,' '게재 불가'의 3가지로, '수정게재'에 대한 재심은 '게재 가'와 '게재 불가'의 2가지로만 판정한다. 초심 또는 초·재심에서 둘 이상의 '게재 가' 판정을 받은 경우만 게재하되, 하나의 '수정게재' 또는 '게재 불가'가 있는 경우에는 편집위원회가 수정을 권고하여 게재한다. '수정게재'의 경우 투고자가 주어진 기간 내에 수정 요구에 응하지 않을 때는 편집위원회가 투고를 철회한 것으로 간주할 수 있다.
7. 편집위원회는 최종 심사결과에 문제가 있다고 인정되면 새로운 심사절차를 거치도록 의결할 수 있다. 편집위원장은 게재 논문의 질적 수준을 높이기 위해 심사위원에게 참고 의견을 제시할 수 있다.
8. 편집위원회는 심사 진행과정과 결과를 조속히 투고자에게 통지한다.

■ 원고작성

■ 기본사항

1. 원고는 한글 사용을 원칙으로 하되 전문용어나 뜻을 명확히 하기 위해 괄호 속에 서양어 또는 한자를 쓸 수 있다. 외국학자의 이름은 원어로 쓰되 한자인 경우에는 괄호 속에 원어 발음을 한글로 표기한다.
2. 원고는 **호글**로 작성하며, 전체분량은 200자 원고지 135매(27,000자)를 원칙으로 하되 (**호글**의 '파일-문서정보-문서통계'에서 확인), 이를 초과할 경우에는 200자 원고지 5매

- (1,000자)당 1만 5천원의 인쇄비를 징수한다. 단, 200자 원고지 175매(35,000)를 초과하는 논문은 기고할 수 없다.
3. 원고는 제목, 국문초록(500자 이내, 주제어 3개), 영문초록(200 단어 이내, 주제어 3개), 본문, 참고문헌, 부록의 순으로 배열한다. 표지에는 논문제목(국·영문), 성명(국·영문), 소속기관 및 직위, 연락주소, 전화(직장, 자택), 팩스번호를 기재한다.
 4. 심사용 원고 제출 시 저자의 익명성을 유지하기 위해 본문주와 참고문헌에서 필자의 이름은 삭제하며, '줄고'나 '줄저'와 같은 표현을 사용하지 않는다.
 5. 원고작성의 세부적 지침은 다음과 같다: <글자모양>: 글꼴: 신명조; 크기: 10(본문), 9(각주·인용문단·참고문헌·필자소개); 장평 100; 자간: 0; <문단모양>: 좌·우 여백: 0; 줄간격: 160; 문단 상·하 간격: 0; 들여쓰기: 3; 정렬방식: 양쪽혼합; <편집용지>: 상·하: 30; 좌: 31; 우: 30; 머리말·꼬리말: 12.
 6. 학위논문에 근거한 원고는 그 사실을 원고 1면에 각주로 밝혀야 한다.
 7. 게재확정 통보를 받으면 원고의 끝 부분에는 성명(한자), 박사학위(학위명, 취득년도, 취득대학, 논문제목), 소속기관 및 직위, 학문적 관심분야(3개 이내), 최근 5년 이내의 저서 및 출간논문(3편 이내), e-mail 등을 중심으로 간략한 자기소개를 추가한 최종 원고를 제출한다.
 8. 제출된 논문이 게재되면 기고자는 본 학술지가 그 논문에 대한 저작권을 갖는데 동의한다.
 9. 원고의 본문주, 참고문헌 등은 아래의 양식에 따라 작성하여야 한다.

■ 본문주

1. 인용이나 참고한 문헌의 출처를 밝히는 참고주(reference notes)는 본문 중에 괄호를 사용하여 처리하고, 그 자료의 내역을 정리한 참고문헌(reference list)을 논문의 끝부분에 첨부한다. 같은 문헌이 되풀이 될 때에도 같은 방식으로 한다.
 - ▶ 문헌의 출처는 문장의 가운데 또는 끝에 언급한다.
예: 박동서(1990: 20)에 의하면…; …을 제시하였다(안병영, 2005: 5-6 참조); 「조선일보」(1990.11.1: 3) 사설에서도….
 - ▶ 저자가 2인인 경우 국내문헌과 한자로 된 중일 문헌은 중간점(.)으로, 서양문헌은 '&'로 연결한다.
예: 김창준·안병만(1990)은…; …라고 볼 수 있다(Richard & Smith, 2002: 35-36).
 - ▶ 저자가 3인 이상인 경우 국내문헌과 한자로 된 중일 문헌은 '외'를, 서양문헌은 et al.을 사용한다.
예: …로 해석한다(이종범 외, 1990: 368). Bevir et al.(2003)의 분류에 따르면….
 - ▶ 번역서인 경우 원전의 발행연도 다음에 번역판의 발행연도와 해당 면을 기재한다.
예: Okun(1975/1988: 61-69)은 …를 주장하였다.
 - ▶ 둘 이상의 문헌을 언급할 때는 발행 연도순으로 한다.
예: …로 정리할 수 있다(Rhodes, 2000: 58-62; Nakamura, 2005 참조).
2. 본문의 내용에 설명을 부연하기 위한 내용주(content notes)는 해당 부분의 오른쪽 위에 논문 전편을 통해서 일련번호를 매기고(예: …하였다.1))페이지 하단에 각주로 처리다.

■ 참고문헌

1. 참고문헌은 본문에 인용 또는 언급한 것만을 기록하며, 저자의 성(姓)을 기준으로 국내 문헌은 가나다 순으로, 한자로 된 중·일문헌은 괄호 속에 한글식 표기를 하여[예: 菅谷章(스가라 아키라)] 가나다 순으로, 서양문헌은 알파벳 순으로 배열한다.
2. 동일 저자의 저술을 두 편 이상 제시할 때는 출판연도 순으로 나열한다. 같은 연도에 출간된 것이 두 편 이상일 때는 제목의 가나다 또는 알파벳 순으로 나열하되 연도 표기 옆에 a, b, c...를 부기하여 구별한다.
3. 참고문헌은 다음과 같이 저자, 출판년도, 제목, 출판사항의 순서로 기재한다.

▶ 단행본

박동서. (1990). 「한국행정론」. 서울: 법문사.

전자정부특별위원회. (2003). 「전자정부백서」. 서울: 전자정부특별위원회.

Benz, Arthur & Yannis Papadopoulos (eds.). (2006). *Governance and Democracy: Comparing National, European and International Experiences*. London & New York: Routledge.

Kooiman, Jan. (2003). *Governing as Governance*. London: SAGE Publications.

Okun, Arthur M. (1975). *Equality and Efficiency: The Big Trade off*. Washington, D.C.: The Brookings Institute; 정용덕(역). 「평등과 효율」. 서울: 성균관대학교 출판부, 1988.

Richards, David & Martin J. Smith. (2002). *Governance and Public Policy in the UK*. New York: Oxford University Press.

▶ 일반논문

김창준·안병만. (1989). “입법부와 행정부의 관료행태 비교.” 박동서·김광웅(공편), 「의회와 행정부」, 77-115. 서울: 법문사.

이종범·김준한·정용덕. (1990). “행정학과 교육프로그램 개발에 관한 연구.” 「한국행정학보」, 24(1): 367-426.

Bevir, Mark, R.A.W. Rhodes, & Patrick Weller. (2003). “Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector.” *Public Administration*, 81(1): 1-17.

Kettl, Donald F. (2000). “The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Governance.” *Public Administration Review*, 60(6): 488-497.

Rhodes, R.A.W. (2000). “Governance and Public Administration.” In Jon Pierre (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, 54-90. New York: Oxford University Press.

▶ 학위논문

신열. (2000). 「과학기술지방화정책의 기술혁신 효과 분석: 지역협력연구센터(RRC) 사업을 중심으로」. 박사학위논문, 성균관대학교.

Hwang, Yun-won. (1987). *An Analysis of Local Government Expenditures in Korea*.

Unpublished doctoral dissertation, University of Pittsburgh.

▶ 학술대회 발표논문

안병영. (2005). “한국행정학의 성찰과 전망.” 한국행정학회 춘계학술대회(한국행정학의 성찰과 전망). 천안, 4.29-4.30.

Nakamura, Akira. (2005). “Government, Governance, and Governability: The Future Role and Function of Local Government.” Paper presented at the Sixth Global Forum on Reinventing Government. May 24-27, Seoul, Korea.

▶ 법률, 신문기사, 인터넷자료 등

「감사원법」(개정 2005.5.26, 법률 제7521호).

안병영. (1990). “관료부패는 고질병인가.” 「한국일보」, 6.26: 5.

「조선일보」. (1993). “통상전담기구 만들어야.” 1.30: 3.

Mallaby, Sebastian. (1999). “Big Nongovernment.” *Washington Post*, November 30: A29.

OMB. (2006). *PART: Refresher Training*. http://www.whitehouse.gov/omb/part/training/2006_refresher_training.pdf(2006.9.5).

■ 기타사항

1. 목차의 계층을 나타내는 기호체계는 I, 1, 1), (1), ①의 순서를 따른다.
2. 표나 그림의 제목은 각각 논문의 전편을 통해서 일련번호를 매겨(예: 〈표 1〉, 〈그림 1〉) 표나 그림의 윗부분에 쓰고, 자료의 출처는 ‘출처:’라고 표시하고 본문 ‘참고주’의 양식에 따라 아랫부분에 밝힌다(예: Kettl(2000: 490)의 재구성).
3. 표나 그림에 대한 주는 개별주(a), b), c)의 기호 사용; 확률주인 경우에는 *p<.05, **p<.01, ***p<.001, 일반주(‘주:’로 표시하고 기재)의 순으로 자료 출처의 윗부분에 달아 준다(즉, 표나 그림의 하단에 개별주, 일반주, 출처의 순서가 되도록 배열한다).
4. 여기에 제시된 본문주와 참고문헌의 작성 양식은 *Publication Manual of the American Psychological Association*(2001), 5th. ed.을 표준으로 하여 필요한 조정을 한 것이다. 본 양식에 언급되지 않은 사항은 이 Manual에 따른다.

■ 서 평

1. 서평은 편집위원회가 기획하는 ‘기획서평’과 저자의 의뢰 또는 평자의 기고로 이루어지는 ‘일반서평’으로 구분한다. 저자 의뢰의 경우 서평을 위한 저서의 제출이 이루어진 후 편집위원회에서 평자를 추천받아 서평을 의뢰한다.
2. 기획서평은 연구서에 대한 비평적 소개의 수준을 넘어 분석적 검토를 하고 참고문헌과 각주 등 논문의 온전한 형태를 갖춘다. 분량은 200자 원고지 40매 이상으로 한다.
3. 일반서평은 연구서의 내용과 기여도 등 비평적으로 소개하고 원칙적으로 참고 문헌이나 각주 등을 포함하지 않는다. 분량은 1권당 200자 원고지 20매 이내로 한다.
4. 서평은 교과서를 제외한 국내·외 출간 전문연구서를 대상으로 하며, 서명·저자·출판

사·출판년도·페이지·가격 등을 포함한다.

5. 서평 원고는 본 학술지의 원고작성 양식에 따라 제출한다.

■ 윤리규정

제1장 총칙

제1조 (목적) 이 규정은 연구윤리부정행위를 방지하고 부정행위 여부를 심사하는 기준을 제시하여 연구윤리정립과 학문적 진실성과 책임성을 확보하기 위한 방향을 규정함을 목적으로 한다.

제2조 (적용대상) 본 학술지에 심사를 의뢰하는 연구자 및 소속연구원 모두에 적용한다.

제3조 (연구부정행위의 정의) ① “위조”는 존재하지 않는 데이터 또는 연구결과를 허위로 만들어 내는 행위를 말한다.

② “표절”은 다른 연구자의 주장이나 표현을 정당한 인용 표현 없이 자신의 연구결과에 사용하는 행위를 말한다.

③ “변조”는 연구재료·장비·과정 등을 인위적으로 조작하거나 데이터를 임의로 변형 또는 삭제함으로써 연구 내용 또는 결과를 왜곡하는 행위를 말한다.

④ “중복게재”는 기존에 발표된 내용과 같거나 상당 부분이 중복되는 내용을 담은 논문을 발표하여 결과적으로 논문 한 편이 두 번 인용되고 같은 내용이 불필요하게 반복되게 하는 행위를 말한다.

⑤ “부당한 논문 저자 표시”는 연구와 논문작성에 있어서 충분한 공로와 책임이 있는 자에게 정당한 이유 없이 저자 자격을 부여하지 않거나 학문적 공헌을 하지 않은 자에게 감사의 표시 또는 예우 등을 이유로 논문저자 자격을 부여하는 행위를 말한다.

⑥ 이 외에 학문적 진실성을 해하는 행위 일체를 포함한다.

제2장 연구자의 책임과 의무

제4조 (정직성) 본 학술지에 연구를 의뢰하는 연구자 및 소속연구자들은 연구를 수행하는 데에 있어서 연구결과를 정직하게 전달하고 학문적 진실성을 위한 책임을 다하여야 한다.

제5조 (사회적 책임) 연구자는 자신의 연구가 가질 영향과 사회에 의한 연구의 오용까지도 고려해야할 책임이 있다.

제6조 (법 준수 의무) 본 학술지에 심사를 의뢰하는 연구자는 기본적으로 타인의 저작권을 존중해야 하며 지적재산권에 관련된 법과 연구와 관련이 있는 모든 법들을 준수하여야 할 의무가 있다.

제7조 (신의성실의무) 본 학술지의 규정에 따라 책무를 다하고 연구 부정행위 조사와

절차에 협력하여야한다.

제3장 연구부정행위의 검증 절차

제8조 (검증주체) ① 본 학술지의 연구부정행위에 대한 검증 책임은 편집위원회에 있다.

② 조사의 공정성과 신뢰성을 해할 우려가 있는 자는 편집위원회의 구성원이 될 수 없다. 각 호에 해당하는 경우에는 편집위원이 될 수 없다.

1. 검증받는 연구자와 배우자·직계존비속 또는 형제자매의 관계에 있거나 있었던 자
2. 검증받는 연구자와 공동으로 연구를 수행하였거나 이해관계를 가지고 있거나 있었던 자
3. 기타 검증의 공정성과 신뢰성을 해할 우려가 있다고 판단되는 자

제9조 (대상) 본 학술지는 고의적으로나 하거나 또는 의도하지 않았다고 해도 출처를 명확하게 밝히지 않은 채, 타인의 지적재산을 임의로 사용하는 것을 연구부정행위로 보고 이를 대상으로 한다. 여기에서 말하는 연구부정행위란, 중복게재, 위조, 변조, 부당한 논문저자표기 등 제3조에 제시되어 있는 사항이다.

제10조 (절차) ① 편집위원회는 연구부정행위로 제소될 경우 제소된 사안에 대해 접수된 날로부터 60일 이내에 심의·의결해야 하며, 편집위원회 전원으로 결정한다.

② 편집위원회에 연구부정행위로 제소하기 위해서는 편집위원 3인 이상의 서명을 받아야 하며, 편집위원회에서 결정이 나기 전까지는 연구부정행위로 보지 않는다.

③ 편집위원회는 제소된 자에 대해 충분한 소명의 기회를 주어야 하며, 결정이 내려지기 전까지 개인정보보호원칙에 따라 당사자의 신원을 외부에 절대 공개해서는 안된다.

제4장 결정에 대한 조치

제11조 (결과의 통보) 연구부정행위를 행한 연구자 및 그 연구자의 논문에 대해 부정행위의 경중에 따라 본 학술지 5년 이하의 투고 금지, 인터넷 상에 게재된 논문 삭제, 연구자의 소속기관에 부정행위사실의 통보 등의 제재조치를 취한다. 통보 받은 소속기관은 재량으로 연구자에 대하여 추가적인 조치를 취할 수 있다.

제12조 (연구윤리교육) 연구부정행위를 행한 연구자 및 소속기관에 대하여 연구윤리교육을 실시하여 같은 상황이 반복되지 않도록 조치해야 한다.

제13조 (명예회복조치) 조사결과 연구부정행위가 없던 것으로 판명된 경우 편집위원회는 해당 연구자에 대한 명예회복을 위하여 노력하여야 한다.

제14조 (기록의 보관 및 공개) 편집위원회는 연구부정행위에 대한 조사과정 당시의 모든 기록을 음성, 영상, 또는 문서의 형태로 조사종료일로부터 5년 이상 보관하여야 한다.

제5장 부칙

제15조 (기타 관련규정 준수) 상기 조항에 제시되지 않은 사항은 발행일을 기준으로
교육과학기술부의 「연구윤리 확보를 위한 지침」과 그 개정(예고) 규정, 교육과학기술
부·한국연구재단의 「연구윤리의 이해와 실천」(2011)의 기준을 따른다.

제16조 (시행일) 이 규정은 공포한 날로부터 시행한다.

제17조 (적용범위) 이 지침 시행 이전에(통권 1호~13호) 발행된 연구결과물은 당시 윤
리규정 및 소관기관 규정을 따른다.

「국정관리연구」 제17권 제1호(통권44)

2022년 3월 31일 인쇄

2022년 3월 31일 발행

발행인 문상호

편집인 박형준

발행처 성균관대학교 국정전문대학원

서울특별시 종로구 성균관로 25-2(우: 03063)

전 화 (02)760-0745

홈페이지 <http://gsg.skku.edu>

E-mail goveditor@gmail.com

인쇄처 디자인크레파스

서울특별시 마포구 성지길 25-11 오구빌딩 3층

전 화 (02)2267-0663

팩 스 (02)2285-0670

E-mail crayon0663@hanmail.net
