

연구논문

경영의 논리

행정개혁 이념으로서의 기여와 한계

박 세 정

본 논문은 지난 20여 년 간 행정개혁의 핵심논리 중의 하나가 되어왔던 경영적 관점에 대해서 고찰해본다. 이와 관련해 그동안 학계에서는 많은 논란이 있었다. 한편에서는 경영의 논리가 정부부문을 효율화시키고 주민위주의 행정체제를 구축하는 데 기여할 수 있다고 주장하고 다른 한편에서는 경영적 관점이 정부개혁을 주도할 수 있는 논리가 될 수 없다고 비판한다. 이들은 실제로 경영적 관점이 그 의도한 효과를 거두지 못하고 있다고 주장하고 또한 경영적 관점을 뒷받침하는 이론의 맹점을 비판한다. 이 논문에서는 이런 맥락에서 경영적 관점의 행정개혁에 대한 기여와 한계를 짚어보고 향후 정부개혁을 위한 시사점을 논의한다.

주제어 : 경영의 논리, 정부개혁, 개혁이념

1. 서론

행정이란 매우 복합적인 현상이어서, 행정을 이해하려는 노력은 다양한 관점에서 이루어져 왔다. 이러한 관점은 크게 보면, 대체로 세 가지로 좁힐 수 있을 것 같다. 정치적 관점, 관리적 관점, 법률적 관점이 그것이다(Rosenbloom, 1997). 행정을 어떤 관점에서 보는가 하는 것은, 실무로서의 행정과 학문으로서의 행정학에 상당한 영향을 미친다. 예를 들어 정치적 시각을 중시하는 학자들은 그와 같은 관점을 반영하는 과목이나 내용을 교과 과정에 투영하려고 하고, 또한 실무자들도 정치적 관점이 중요시하는 가치들을 구현하는 차원에서 행정을 집행하려 할 것이다. 행정에 관한 체계적인 연구가 시작된 것이

박세정은

미국 Univ. of Georgia에서 행정학 박사학위를 취득하고 대구 계명대학교 행정학과 교수로 재직중이다.

sjp654@kmu.ac.kr

약 100년이 조금 넘었다고 본다면, 앞의 주요 관점들은 시대에 따라 영향력의 정도를 달리해 왔다. 즉 시대에 따라 특정 관점이 더 부상하기도 하고, 또한 상대적으로 약화되기도 하였다는 말이다.

이러한 맥락에서 본다면, 지난 20여 년 간은 관리적 시각이 지배한 시기였다고 할 수 있다. 이 논문에서는 편의상, 관리적 관점을 경영적 관점이라 부른다. 경영적 관점은 기본적으로 자유시장경제원리에 지배되는 기업경영의 우월성을 인정하고, 행정개혁을 경영적 논리로 접근하는 것이다. 물론 이러한 접근은 행정과 경영의 유사성을 전제로 하는 것이다. 경영적 관점의 핵은 관청의 독점체제를 준시장화시켜 경쟁원리를 행정에 도입시키자는 것이다. 이와 더불어 민간부문의 앞서가는 경영기법을 정부부문에 도입시키려는 목적을 가지고 있다. 참고로 미국에서 유행되기 시작한 기업가형 정부와 신공공관리, 영국이나 뉴질랜드의 민간위탁, 강제경쟁 입찰, 상업화, 시장성 테스트 등은 경영적 관점과 맥을 같이 하는 개념이다.

이와 같은 경영적 관점의 부상에 대한 평가는 엇갈려 있다. 긍정론자들은 경영적 관점이 정부부문을 효율화시키고, 주민 위주로 행정체제를 바꾸는 데 기여할 수 있다고 주장한다(Osborne & Gaebler, 1992; Savoie, 1994; Barzlay, 1992; 정진호, 1995). 반면 비판론자들은 경영적 관점이 의도한 효과를 거두지 못하고 있다고 주장하고, 또한 경영적 관점을 뒷받침하는 제반 이론의 맹점을 신랄히 비판한다(Cohn, 1997; Broadbent & Laughlin, 1997; 박동서, 1998; 황윤원, 2000).

본 논문은 이러한 엇갈린 평가에 대해서 연구자 나름의 의견을 제시하고, 향후 정부개혁에 대한 시사점을 논의해 보고자 한다. 이번 연구에서는 다음과 같은 내용이 논의될 것이다. 첫째로, 오늘날 경영적 관점이 부상하게 된 배경을 분석해 본다. 둘째로는, 경영적 관점의 정부개혁에 대한 기여를 간략히 살펴본다. 셋째는, 경영적 관점의 한계, 맹점을 짚어본다. 마지막으로 향후 정부개혁을 위한 정책적 시사점을 논의한다.

2. 경영적 관점이 부상하게 된 배경

행정에 대한 경영적 관점의 지배는 20세기 후반의 현상만은 아니다. 행정이 체계적으로 분석되고, 연구의 대상이 되기 시작한 19세기 말부터 20세기 초반에도, 경영적 관점은 다른 관점에 비해 지배적 위치에 있었다. 로젠블룸(Rosenbloom, 1997)은 이를 전통적 관리접근법(*Traditional Managerial Approach*)라고 불렀다. 이 당시에 경영적 관점이 지배하게 된 배경은, 그 당시의 행정이 주로 단순 집행적 기능에 국한되었기 때문이다. 여기서 말하는 그 당시의 행정여건이란 미국의 경우를 의미한다. 이 당시 미국에 있어서 정부의 기능이란 주로 우편, 국방, 교육, 치안 등과 같은 집행적이고 기본적인 기능에 집중되어 있었다. 인력규모를 보더라도, 1900년대 초반의 미국 연방공무원은 겨우 20만 명에 불과했다(LeLoup, 1997). 이는 현재의 1/10 수준에도 미치지 못한다. 미국 연방공무원이 본격적으로 늘어나기 시작한 것은 1930년대 이후의 일이다.

행정의 기능이 주로 집행적이고 단순한 성격에 집중되어 있었기 때문에, 그 당시 행정을 연구하는 학자들은 행정이 추구해야 할 가치가 능력에 있다고 전제하였다(Wilson, 1887). 또한 정부를 운영하는 방식도 기업경영의 원리에 근거해야 한다고 주장하였다. 이들은 정치와 행정은 분리될 수 있고(Goodnow, 1900), 정치는 목표를 설정하고 가치가 투영된 사안을 다루어야 하며, 따라서 정책결정과 같은 일은 정치가들이 담당해야 한다고 주장한다. 실제 그 당시에는, 정부가 하는 일이 비교적 단순하였기 때문에, 전문성이 없는 의회에서 주요 정책 결정을 담당할 수 있었다.

그러면 20세기 후반부에 들어와 다시 경영적 관점이 부상한 이유는 무엇인가? 이도 역시 경영적 관점이 부상할 수밖에 없는 행정여건 때문이라고 생각한다. 다음과 같은 몇 가지 요인을 지적할 수 있을 것이다.

1) 경쟁패러다임의 지배

1980년대 이전까지만 하더라도, 세계적으로 경쟁구도는 비교적 제한적이었다. 20세기 중반부까지는, 교통·통신 수단의 제약으로 인해, 자연스럽게 국가 간의 경쟁이 제한적일 수밖에 없었다. 그 후 1970년대까지는 정치 이데올로기가 지배한 시기여서 국가 간의 교역이 어느 정도 제한되었다. 예를 들면 동·서 간의 교역은 상당한 정도로 제한되어 있었다. 자유진영 내에서도, 자유진영의 맹주인 미국이 휘하에 위성국가들을 보호한다는 이유로 이들 국가에게 교역상의 특혜를 부여하였다.

이러한 제한된 경쟁구도는 1980년대 이후 변하기 시작하였다. 특히 1990년에 탄생한 WTO(세계무역기구) 체제는 국가 간의 인위적인 경제장벽을 제거하는 데 핵심적인 기여를 하였고, 1990년대 후반부에 불어닥친 인터넷 혁명은 지구촌 상거래를 기술적으로 가능하도록 만드는 데 결정적인 역할을 하였다. 이에 따라 오늘날의 상거래 행위는 기본적으로 지구촌 단위로 이루어지게 되었고, 그 결과 경쟁구도 자체도 세계화되었다. 오늘날을 무한 경쟁의 시대라고 부르는 이유는 바로 여기에서 기인하는 것이다.

이와 같이 경쟁이 치열한 여건하에서는 무엇보다 경쟁에서 살아남는 것이 중요한 과제가 되었고, 경제요인이 정치이념 등 다른 요인보다 더 우선시 될 수밖에 없게 되었다. 이와 같은 맥락에서, 선진국들은 경쟁력을 갖추기 위해서 엄청난 노력을 기울여 왔다. 80년대부터 시작된 선진국들의 구조조정은 이런 맥락하에서 이루어진 것이다 (Savoie, 1994). 이러한 구조조정 노력은 민간부문뿐 아니라, 정부부문에서도 이루어져 오고 있다. 정부부문의 구조조정의 핵심은, 정부기능을 줄이고, 효율을 높이는 것이었다. 이를 실현하기 위한 방안으로, 정부기능의 민간이양, 민간위탁, 대폭적 규제완화 조치가 취해졌다. 이와 더불어 정책기능과 집행기능을 분리하여, 집행기능에 대해서는 달성해야 할 핵심적인 성과지표를 주고, 이에 따라 기관장을 평

가하는 책임경영체제를 구축하였다. 대신에 이러한 집행기관에 대해서는, 관료제적인 규제가 대폭 축소되고, 가능한 민간기업과 같이 운영되도록 하였다. 이와 같은 정부개혁 작업을 가이드 할 준거틀로는, 정치의 논리나 법의 논리보다는 경영의 논리가 더 필요했던 것이다.

2) 세계경제의 침체

잘 알려진 바와 같이 1980년대 이후 세계경제는 저성장국면하에 있었다. 지난 10여 년 간 미국경제는 1980년대의 불황에서 벗어나 호황국면을 맞고 있으나 이는 전 세계적으로 보면 예외에 속한다. 심지어 미국의 경우조차도 과거 2차 대전 이후의 고성장을 누리지 못하고 있다. 세계경제의 침체는 단적으로 실업문제에서 드러난다. 현재 전 세계적으로 실업문제는 매우 심각하다. 1980년대 세계 최고의 경제호황을 누렸던 일본의 경우도, 실업문제가 심각하다. 또한 경제 선진국이라고 하는 주요 유럽국가들의 실업률은, IMF 관리체제 이전까지만 하더라도 우리나라의 경우보다 평균 2~5배에 이르렀다.

저성장경제는 정부경영에 직접적으로 영향을 미친다. 무엇보다 세원(*tax base*)의 감소로 정부재원이 축소될 수밖에 없다. 이는 당연히 정부의 제반활동을 위축시킬 수밖에 없는 것이다. 1970년대 말 이후 행정학 관련 저널에 감량경영, 감축관리(*cutback management*)가 등장하기 시작한 것은 이런 맥락에서이다(Lewis & Logalbo, 1980; Gordon, 1986). 문제는 정부의 사업을 무조건 축소하기가 어렵다는 점이다. 정치적인 이유로 어렵고, 또한 실제로 많은 재원을 요하는 행정수요가 전 세계적으로 증가하고 있기 때문이다. 경제불황으로 야기되는 실업구제대책, 복지수요, 환경오염, 교육, 교통 등은 그 대표적인 예이다.

결국 재원은 축소되고, 정부가 해야 할 일은 증가하는 상황이다. 이러한 여건하에서 현명한 대응은, 정부부문이 효율을 높이는 것이다. 즉 제한된 재원을 가지고, 가능한 최대의 성과를 만들어 내야 하

는 것이다. 이것이 가능하기 위해서는, 행정의 관리적 측면의 합리화, 과학화가 요구되는 것이다. 관리적 측면의 합리화는 현실적으로 민간부문에서 선도하고 있기 때문에, 지난 20여 년 간 민간부문의 많은 경영기법들이 행정에 적용되고 있다.

3) 정부이념의 변화

정부이념이란 정부의 기본적인 역할이나 기능에 대한 국민의 일관된 생각이나 신념체계라 할 수 있다. 국민의 지배적인 이데올로기 정부의 창출과 분배를 시장기구보다는 정부라는 기구를 통해서 구현하기 원한다면, 정부의 기능과 역할은 증대할 수밖에 없는 것이다. 반대의 경우는 당연히 정부의 역할이 축소될 수밖에 없다.

지난 20여 년 간의 세계적인 추세를 보면 대체로 정부의 개입과 역할을 최소화하고 대신에 자유시장 경제원리를 강조하는 정부이념이 지배해 왔다. 소위 신자유주의, 신보수주의라는 정치이념은 이와 같은 정부이념을 대변하는 것이다(Savoie, 1994; Cohn, 1997). 정부개혁의 선두그룹에 있었던, 미국, 뉴질랜드, 영국, 호주, 캐나다 등은 이러한 정부이념에 지배되어온 나라이다. 이들 국가의 경우를 보면 자유시장 경제체제만이 자원배분을 최적화시켜 주고 국가발전에 기여할 수 있다고 전제하고 있다. 이러한 가정하에서 볼 때는 정부부문은 시장경쟁의 원리가 적용되지 못하는 영역이기 때문에 축소의 대상이 될 수밖에 없는 것이다. 또한 1930년대부터 시작된 적극적 정부이념 하에서 생겨난 각종 정부의 규제와 비대한 정부기능은, 자율적인 시장원리를 위축시켜 왔고, 이것이 결국 경제위기를 불렀다고 보았다(Cohn, 1997). 따라서 이들 국가의 정치지도자들은, 국가의 총체적 기능 중 정부영역을 줄이려 노력했고, 정부도 가능한 민간기업과 같이 시장원리에 노출시키고자 노력하였다.

이들의 기본적인 생각은 경제주체의 성과를 평가하는 것은 시장원리가 되어야 한다는 것이고, 이런 면에서 정치적 메커니즘을 통해서

자원을 배분하는 방식은 비효율적이라 보았다. 또한 민간부문에서 사용하는 관리기법은 정부부문에서 사용되는 것보다 우월하고, 따라서 정부부문은 가능한 민간부문을 본받아야 하고, 아니면 민영화 시켜야 한다고 믿었다. 1980년에 정권을 잡은 미국의 레이건 대통령은, 정부가 국가발전의 해결사가 아니라 오히려 걸림돌이 된다고 노골적으로 정부를 비판하였다(Savoie, 1994). 그에 따르면 정부란 존재는 고사작전을 펴지 않는 한 늘 의도적으로 증가하려는 성향이 있다고 전제하고, 세금을 삭감함으로써 정부기능을 줄이고, 정부가 경제활동에 간섭하는 행위를 줄여야 한다고 주장한다. 이와 같은 레이건의 생각은 같은 시대의 영국의 대처 수상이나 캐나다의 멀루니 수상에 의해서도 공유되었다. 이들은 국가발전을 위해 정부개혁이 필수적이고, 개혁의 이념은 신보수주의나 신자유주의에 의존하였다. 이러한 정부이념은 정부개혁을 경영의 논리로 접근하도록 유도하였다.

3. 경영적 관점의 기여

경영적 관점이 정부개혁에 어떤 기여를 하고 있는지에 대한, 종합적인 평가는 아직 찾기 어렵다. 그럼에도 불구하고 현실적으로 경영적 관점을 지지하는 사람들은 실무계나 학계에서 많은 비율을 점하고 있는 것 같다. 특히 미국이나 서구 유럽의 경우는, 경영적 관점이 실무계에 상당한 영향을 미치고 있다. 이들 국가에서는, 정치인이나 임명직 공직자들은 정책을 담당하며, 경력직 공무원들은 정책을 집행하는 데 주력해야 한다고 믿고 있다. 정책의 집행이란 성격상 기업경영의 논리를 상당부분 원용할 수 있다고 보고 있으며, 따라서 관료들은, 행정(*administration*)보다는 경영(*management*)을 해야 한다고 주장한다(Rosenbloom, 1997; 이계식·고영선, 1997).

우리나라의 경우도, 경영의 영향이 실무계를 점차 지배하고 있다.

정부개혁과 관련한 각종 위원회에 경영학이나 경제학 교수들이 많이 참여하고 있고, 또한 개혁 프로그램도 경영적 관점에서 설계되고, 구상되는 경우가 늘어나고 있다(정진호, 1995; 정진호·김번욱, 1997; 박세정, 1998). 작년 초에 있었던, 정부 경영진단은 그 대표적인 예이고, 최근 정부 내에서 대폭적으로 확산되고 있는 민간위탁이나 책임운영기관도 그런 예이다. 또한 많은 정부기관들이 민간부분의 경영기법을 배우기 위해, 공직자들을 기업에 파견해서 교육을 받도록 하고 있고, 앞으로는 민·관 간의 인사교류를 활성화하기 위한 제도를 마련 중이다.

향후를 전망해 볼 때, 앞으로도 당분간 경영적 관점이 정부운영에 지배적인 영향을 미칠 것으로 보인다. 이는 행정학 교육에도 상당히 부정적인 요인으로 작용할 것으로 예상된다. 부연하면, 행정학에 대한 교육수요가 최소한 학부 차원에서는, 매우 감소할 것으로 생각된다. 현실적으로, 행정학이 학부에서 독자적인 학과체계를 갖추고 있는 경우는, 세계적으로 매우 드문 현상이다. 우리나라의 경우는, 미국과 더불어 몇 안 되는 사례에 속한다.

경영적 관점이 당분간 지배할 것으로 전망하는 데는, 몇 가지 근거를 제시할 수 있다. 무엇보다 오늘날 경제문제가 우리 인간의 삶을 지배하기 때문이다. 사회의 모든 부문이 경쟁에 휘말리고 있고, 따라서 어느 누구든 경쟁력을 가져야 하는 사회가 되었다. 경쟁에서 살아남기 위해서는, 역동적이어야 하고, 변화에 발빠르게 대응할 수 있어야 한다. 또한 효율적이어야 하고, 고객에 대한 대응력이 높아야 한다. 사실이든 아니든, 경영은 이와 같은 이미지에 부합되는 것으로 여겨지고 있다. 이에 비해, 전통적 행정은 느리고, 서류에 찌들려 있으며, 눈먼 돈을 더 타내기 위해 암투를 벌이고, 규정이나 규칙에 억눌려 있는 이미지로 대변되고 있다. 대체로 이와 같은 부정적 이미지는, 선진국이나 우리나라의 경우 공히 일반화되고 있으며, 이는 향후 정부개혁에 상당한 압력요인으로 작용할 것으로 보인다(Barzlay, 1992).

참고로 이와 같은 부정적 이미지는 우리나라의 많은 비영리단체들

에게도 상당한 영향을 미치고 있다. 교회, 병원, 정부산하기관, 대학 등이 그것이다. 이들의 경우 과거에는 행정이란 용어를 많이 사용하였으나, 시간이 지날수록 경영이란 용어로 바꾸어 쓰고 있다. 교회의 예를 들면 요즈음 목회자들 사이에 교회행정이라는 용어 대신에 경영이라는 용어를 선호하는 경우가 늘고 있다. 병원의 경우도 병원행정 보다는 병원경영이라는 용어가 더 선호되고 있다. 얼마 전 대구의 K대 의료원에서 의료경영대학원을 만들었는데 이 과정에서 설립위원들 간에 대학원 명칭을 놓고 치열한 신경전이 벌어졌다. 원래 이 의료원의 원장은 의료행정대학원이라는 명칭을 사용하려 했었다. 그런데 경영학과 소속의 설립추진위원이 행정이라는 용어는 적절하지 않다고 강력하게 주장을 하였다. 그 주장의 근거는 앞에서 설명한 대로 전통적 행정이 갖는 부정적 이미지였다.

여기에 맞서 행정학과 소속의 설립추진위원이 행정이라는 용어가 적합하다는 근거를 여러 가지 관점에서 제시하였다. 현재 고정관념화되어있는 부정적 이미지는 상상 속에 편향된 것이고 실제는 다르다는 내용이 주장되었다. 이와 더불어 행정의 본질은 사회적으로 바람직하다고 생각되는 공익적 가치의 구현이라는 주장이 제기되었다. 의료대학원은 병원에 종사할 사람들을 교육시키는 것인데, 사실상 병원은 공공적 성격이 강한 기관으로서 단순한 영리를 추구하는 기관과는 다르게 다루어져야 한다는 주장도 이어졌다. 이러한 강경한 주장에도 불구하고 결국 의료경영대학원으로 명칭이 결정되었다. 설립추진위원회에 참여한 위원들의 대부분이 행정이란 보수적이고, 서류작업을 하고, 외부 환경여건의 변화에 신속히 대응하지 못하는 것으로 인식하고 있었다. 앞으로 행정학의 발전을 위해, 해결해야 할 핵심과제 중의 하나이다.

경영적 관점이 당분간 지배할 것으로 보는 다른 근거로는 정부를 개혁하는 데 상당한 기여를 할 수 있다고 믿는 인식 때문이다. 다음과 같은 몇 가지를 들 수 있을 것 같다. 첫째, 경영적 관점에서 정부 개혁을 주도해 갈 경우, 정부부문의 경제적 효율이나 능률을 높이는

데 기여할 수 있을 것으로 보는 것이다(Savas, 1982; Osborne & Gaebler, 1992; Popovich, 1998). 앞에서 제시한 바와 같이, 경영적 관점의 주요 골자 중의 하나는 정부부문에 시장경쟁원리를 도입하는 것이다. 민간위탁, 강제경쟁 입찰, 교환권제도(*Voucher System*) 등은 그런 범주에 속하는 것이다. 이와 더불어, 투입보다는 산출을 중시하고, 책임경영체제를 강화하는 것도 같은 맥락에서 볼 수 있다.

이와 같이 정부부문에 시장경쟁원리가 도입될 경우, 행정전반의 효율과 성과를 높이도록 유도하는 중요한 촉매 역할을 하게 될 것으로 평가하고 있다. 일반적으로 민간부문의 경제적 효율은 정부부문에 비해 높다. 근로자들의 근무강도가 정부부문 보다 훨씬 높고, 전반적인 인적 능력이 앞서고, 부가가치 창출 능력이 높기 때문이다. 그런데, 민간부문의 효율이 높은 근본적 이유는, 바로 경쟁의 원리 때문이다. 민간부문은 경제적 효율이 낮으면 생존하기 어렵다. 따라서 조직의 전반적인 효율을 높이기 위해 엄청난 연구와 노력을 기울인다. 그에 따라, 다양한 기법이나 방법이 개발된다. 이에 비해, 과거 정부부문의 경우는 민간부분 만큼 효율이 중요시되지 못했다. 게임의 규칙이 달랐기 때문이다. 즉 경쟁보다는 독점적 지위를 보장받았기 때문이다. 당연히 효율을 높이기 위한 노력이 기울리 될 수밖에 없었던 것이다.

구체적으로 경쟁요인이 도입되면, 어떻게 효율이 제고될 수 있을 것인가? 우선 원론적으로 경쟁은 경쟁관계에 있는 조직 간의 실적의 대비를 가능하게 한다. 예를 들어 민간에 위탁이 된 하수처리장의 실적과 정부에서 직영하는 하수처리장의 실적이 비교될 수 있는 것이다. 대구시의 실제 사례를 보면, 기업에 위탁되기 전과 후의 성과차이가 현격히 드러난다. 대구시는 1999년 10월, 4개의 하수종말처리장 중 1곳을 민간위탁 하였다. 위탁후의 운영실적을 보면 비용 면에서 약 18%, 인력 면에서 37% 절감을 이룩하였다(〈표 1〉참조). 이에

표 1

민간위탁의 효과 :
경제적 성과기준

| 구분 | 위탁전 (시직영체제) | 위탁후 (민간기업운영) | 증감 |
|-----------|----------------|-----------------|---------------|
| 총하수처리량 | 470,472톤/일 | 493,180톤/일 | 22,708톤증가/일 |
| 총운영인력 | 95명 | 59명 | 36명감소(37%) |
| 총운영예산 | 72억 | 59억 | 13억감소(17.8%) |
| 하수1톤당처리비용 | 42,000원/톤 | 33,000원/톤 | 9,000원감소(21%) |
| 1인당하수처리량 | 4,592톤/일 | 8,358톤/일 | 3,766톤증가(82%) |

* 자료 : 환경시설관리 공사 대구 신천 사업소 2000년도 연보, 대구시 내부자료.

비해 수질은 변화가 없었다.

연구자가 추가적으로 실시한 심층적인 관찰과 면담을 통해서 얻은 결론은 지금보다도 훨씬 더 인력 및 비용을 절감할 수 있다는 것이다. 이것이 가능하기 위해서는 위탁관리방식을 바꾸어야 하는 전제가 있기는 하다.

여기서 지적하고자 하는 것은, 정부는 같은 일을 하더라도 민간부문보다 더 많은 비용과 인력이 투입되고 그리고 복잡한 처리절차를 거치고 있다는 것이다. 앞에서는 하수처리장의 사례만을 들었지만, 이러한 현상은 다른 부분에도 마찬가지로이다(박세정, 1995). 이와 같은 정부부문의 비효율을 유발하는 근본적인 원인 중의 하나는 경쟁의 부재이다. 경쟁이 있는 곳에서는 경쟁에서 유리한 위치에 서기 위해 상대방보다 조직의 효율을 높이기 위해 부단히 노력한다. 앞에서 예로 들은, 민간위탁의 경우는 정부 내에 경쟁요인을 도입하는 것이다. 대체로 민간위탁은 공개경쟁입찰을 통해서 이루어지는데, 이 입찰을 따내기 위해서는 참여하는 민간업체들이 유리한 조건을 제시해야 한다. 여기서 이미 경쟁이 벌어지는 것이다. 위탁을 받고 난 후에도 계속해서 위탁을 받기 위해서는, 경쟁의 우위를 갖추어야 한다. 경쟁의 우위를 확보하는 핵심적 요건은 효율이다. 이와 더불어 민간위탁은 민간기업과 정부와의 실적비교를 가능하게 한다. 앞의 대구시의 예처

럼 똑같은 일을 하는데 정부가 민간에 비해 효율이 현저히 뒤진다는 사실이 공개될 경우 이는 정부부문에 상당한 부담으로 작용할 것이다. 비단 민간위탁뿐 아니라, 강제경쟁 입찰, 책임운영기관, 교환권 제도(Voucher System), 개방형 임용제 등은 공직 내부에 상당한 경쟁 풍토를 조성할 것으로 보이며, 이는 정부부문의 전반적인 효율을 높이는 데 상당한 기여를 할 수 있는 것으로 보인다.

둘째, 경영적 관점은 가치배분의 요구가 비교적 적은 미시적 행정 행위나 관리적 측면에 대해서는 많은 기여를 할 수 있을 것으로 보인다. 각종 대민 행정업무, 단순 집행적·사업적 성격의 업무 등은 전자의 경우에 해당될 것이다. 행정의 관리적 측면이란, 행정 목적을 달성하기 위한 수단적 측면에 해당되는 것이다. 민·관부문 공히 관리가 추구하는 목적은 경제적 합리성, 즉 자원을 동원해서 주어진 목표를 가장 효율적으로 달성하는 것이다. 행정에 있어서 관리적 측면의 예로는, 조직설계 및 구조, 동기부여 관리, 리더쉽, 급여관리, 인적자원관리, 재무관리, 정보관리 등을 들 수 있다. 이와 같은 가치배분의 요구가 핵심사항이 아닌 행정현상의 경우에 있어서는 경영의 논리가 행정의 발전에 기여할 수 있는 여지가 크다.

조직관리의 예를 보자. 민간부문은 정부부문보다 조직관리 능력에서 상당한 우위를 보이고 있다. 구체적으로 조직구조 및 설계, 동기부여, 능력개발, 변화관리 면에서 정부부문은 민간부문에 상당히 뒤지고 있다. 조직관리는 궁극적으로 사람의 집단활동을 엮는 기술인데 정부부문은 이런 면에서 현격히 뒤지고 있다. 이는 고객관리에 있어서도 마찬가지이다. 민간부문은 고객관리에 있어 정부부문보다 그 기법이나 방법에서 월등히 앞서고 있다. 지난 10여 년 간 민간부문에는 고객만족을 제고하기 위해 무수한 기법이 개발되어 전파되고 있다. 이러한 기법 중에는 정부부문에 도입되어 활용될 수 있는 것들이 많이 있다. 품질경영기법은 그 대표적인 예이다. 품질경영은 현재 전 세계적으로 널리 공공부문에 도입되어 행정서비스의 품질을 제고하고 행정문화를 바꾸는 데 상당한 기여를 하고 있다.

셋째, 경영적 관점은 공직 내부의 지배적인 멘탈리티(mentality)를 바꾸는 데 상당한 기여를 할 수 있을 것으로 본다. 그동안 행정을 지배한 멘탈리티는 규정이나 절차를 중시하고 부서나 기관의 이익을 보호하기 위해 힘 겨루기 하는 것이었다. 자기부처의 힘을 키우기 위해 클라이언트를 동원하고, 정치인들을 이용하는 사례가 많았다(조선일, 1999). 관료정치(bureaucratic politics)란 이를 두고 하는 말이다. 이와 더불어, 정부예산은 눈먼 돈으로 생각해서 누구든 많이 확보하려 하고 치열한 경합을 벌여왔지만 정작 그 예산을 통해서 의미 있는 산출물을 내는 데는 등한시하였다(Niskanen, 1994; 강윤희, 1999). 이러한 멘탈리티는 정치적 관점이나 법률적 관점이 지배하는 한, 그리고 정부부문이 독점체제를 유지하는 한 계속 될 수밖에 없는 것이다.

경영적 관점은 이러한 멘탈리티를 상당부분 잠식시킬 수 있을 것으로 본다. 앞에서 서술한 바와 같이, 경영의 논리는 기본적으로 경쟁이라는 게임의 규칙을 근간으로 하고 있다. 또한 경제적 합리성을 중시한다. 이와 같은 게임의 규칙은 공직자들로 하여금, 개척정신을 갖게 하고, 적극적으로 움직이게 만드는 계기로 작용할 수 있다. 또한 정부가 사용하는 예산에 대해서 얼마만한 부가가치를 창출해 낼 것인가 하는 책임의식을 갖게 만들 것이다.

넷째, 경영적 관점은 정부관료제를 오늘날의 시대에 맞는 정부운영 모형으로 탈바꿈하는 데 기여할 수 있을 것으로 보인다. 잘 알려진 바와 같이 관료제는 정부를 운영하는 방법의 근간이 되어왔다. 관료제는 가능한 업무를 단순화시켜서 표준화된 업무처리 방법에 의해 대량 생산하는 방식이다. 관료제하에서는 엄격한 계층제의 원리가 적용되며 이에 따라 계급이 중시되고 권한이 톱으로 집중된다. 또한 사람을 움직이는 방법은 기본적으로 명령과 통제가 중심이 된다. 관료제모형이 궁극적으로 추구하는 것은 조직의 안정과 질서를 통해 기계적 능력을 추구하는 것이다. 관료제모형은 한마디로 안정된 여건하에서 주어진 일을 능률적으로 처리하는 데 적합한 집행중심의 조직모형이다.

이와 같은 관료제모형은 오늘날의 여건에 근본적으로 부적합하다.

주지하다시피, 오늘날은 과거처럼 안정되고, 단순한 사회가 아니다. 사회가 급격히 변화하고 있다. 이와 더불어 매우 복잡한 사회이다. 정부가 해결해야 할 과제들의 복잡성이 매우 높다. 또한 사람들이 표준화된 서비스를 원하기보다는 무엇인가 차별화된 서비스, 고품격의 서비스를 원하고 있다.

관료제는 이러한 여건에 사실상 무용지물과 같다. 관료제는 앞에서 지적한 바와 같이, 기계적 집행에 적합한 조직모형이다(Bennis, 1966). 이에 비해 오늘날은 무엇보다 복잡한 문제들을 신속히 해결할 수 있는 조직체계가 필요하다. 문제해결을 위해서는 정보와 지식이 공유되어야 하고, 권한구조가 대폭 리스트럭처링(*restructuring*)되어야 한다. 조직구성원에게는 창의력, 사고력, 시스템적 사고가 요구되며, 이러한 능력을 조장하기 위해서는 관료제모형하에서 이들을 묶어뒀던 각종 규제가 대폭 제거되어야 한다. 또한 조직의 경직성을 초래하는 엄격한 계층제의 원리가 사실상 타파되어야 한다. 특히 우리나라와 같이 계급 지상주의적 행정풍토가 지배적인 경우에는 더욱 그렇다. 이와 더불어 관료제가 근간으로 하고 있었던 기능중심 조직설계 방식은 문제해결 중심으로 바뀌어야 한다. 현재와 같은 기능중심편제는 엄청난 부처 이기주의와 조직의 경직성을 초래하고, 또한 무엇보다 문제해결을 매우 더디게 한다.

지금까지 정부 관료제를 오늘날의 여건에 맞는 새로운 조직모형으로 대체해야 한다는 주장을 하였다. 이러한 탈관료제의 구체적인 대안은 사실상 민간부문에서 구할 수밖에 없다. 왜냐하면 민간부문은 이미 조직혁신을 위한 다양한 실험과 경험을 거쳤기 때문이다. 민간부문에서 개발된 혁신적인 조직모델이 그대로 적용되기는 어렵겠지만, 그러한 모델이 정부조직개혁에 주는 시사점과 유용성은 매우 크다고 생각된다.

4. 경영적 관점의 한계

앞에서 지적한 바와 같이 경영적 관점은 앞으로도 정부개혁을 이끌어 가는 데 상당한 영향력을 발휘할 것으로 보인다. 이는 지구촌화가 가속되면 될수록 그리고 그에 따른 경쟁의 패러다임이 지배하는 한 어쩔 수 없는 추세이다. 그럼에도 불구하고 경영적 관점은 행정개혁의 준거틀로서 상당한 한계점을 갖고 있다. 다음과 같은 점들을 열거할 수 있겠다.

첫째, 경영의 논리는 행정의 본질적 기능을 가이드 할 준거틀로서 적합하지 않다는 점이다. 행정이란 경영과는 달리 정부 내에서 발생하는 현상이다. 그런데 현실적으로 정부가 다루어야 할 과제는 주로 가치가 투영된 복합적인 문제이거나 시장의 원리가 적용되기 어려운 공공재 성격이 강한 것들이다(Gordon, 1986). 전자의 예로는 보존이나 개발이냐의 문제, 각종단체에 대한 보조금 지급의 기준을 결정하는 문제 등을 들 수 있다. 이러한 문제들은 경제논리의 대상이 되기 어렵다. 이 보다는 가치배분의 문제이다. 가치배분은 결국 정치적으로 해결될 수밖에 없다. 정치란 궁극적으로 숫자의 논리이고 힘의 논리이다. 경제적 합리와는 전혀 무관한 얘기이다. 물론 고도의 정치행위는 주로 정치인에 의해서 다루어지지만, 경력직 공무원들이 다루는 업무의 상당부분도 정치적 성격을 갖는 것이 많다. 특히 오늘날과 같이 행정국가화된 상황에서는 말이다.

후자와 관계해서 보자. 공공재란 기술적으로 가격 메커니즘이 적용되기 어려운 재화를 말한다. 주로 무임승차의 문제 때문이다. 따라서 이러한 공공재의 경우에는 기업보다는 어쩔 수 없이 정부가 그 생산의 책임을 지게 되는 것이다. 이와 더불어 그 생산에 대한 대가는 세금이라는 강제적 징수방법을 동원해서 조달하게 된다. 이러한 공공재의 생산은 결국 정부가 독점적인 공급권을 갖게 되고, 따라서 이와 관련한 가격설정도 정부가 독자적으로 행사하게 된다. 이러한 가격설

정은 사실상 정치적 과정을 통해서 이루어지게 된다. 또한 공공재의 생산과 관련한 전반적인 효율성이나 성과도 정치적 과정에 의해서 평가받는다. 이는 다른 말로 하면 행정기관의 효율이 민간기업의 입장에서 봤을 때, 극단적으로 비효율적이라 하더라도 문제가 되지 않을 수 있다는 것이다.

요약하면 정부의 핵심기능은 공익적 가치배분과 공공재 조달이고, 이러한 과업은 궁극적으로 정치적 맥락하에서 평가받고, 통제된다. 따라서 경제적 효율과 부가가치 창출을 목적으로 하는 경영의 논리는 사실상 이러한 기능을 가이드 할 준거틀이 되기 어렵다.

둘째, 행정을 경영적 관점에서 접근하는 사람들은 정치와 행정의 분리를 주장한다. 이들에 따르면 정치가는 전략적 기능, 거시적 정책 결정, 핵심적 행정평가지표의 개발에 주력하고, 행정인은 이와 같은 범위 내에서 정책을 가장 효율적으로 집행할 방법을 개발해야 한다는 것이다. 결정기능과 집행기능의 분리를 주장하는 것이다. 이 논리에 따르면 정책결정기능은 정치적 합리성이 그 목표가 되어야 하고, 집행기능은 경제적 합리성이 그 목표가 되어야 한다. 따라서 행정의 목표는 경제적으로 가장 효율성을 높일 수 있는 방법을 개발해야 하는 것이다. 이는 경영에서 배울 수 있다는 것이다. 경영론자들에 따르면 행정가는 오늘날 경영가(*manager*)가 되어야 한다는 것이다. 과거의 정치-행정 이원론에 비유하면 정치-경영 이원론이라 이름 붙일 수 있을 것이다.

그러나 현실적으로 이러한 정치-경영의 분리는 매우 어렵다. 그 이유는 집행기능이라 해서 정치적 기능이 완전 배제되기 어렵기 때문이다. 많은 경우 행정인이 담당하는 업무의 상당부분이 정치적 성격을 갖는다. 그런데 경영의 논리가 적용될 수 있는 경우는 정치적 성격이 배제된 경우에 가능하다. 예를 들어, 가치배분의 문제가 결부된 사안의 경우는 평가잣대가 경제적 효율성이 되기 어렵다. 자치단체가 발주하는 각종 건설공사를 보자. 경영의 논리로 보면, 건설비용이 가장 적게 들면서도 품질을 중시하는 업자에게 공사를 주어야 한다. 그러

나, 현실적으로는 이러한 요인 이외에도 다른 정치적 요인이 고려되어야 한다. 예를 들면, 지역업체를 지원해서, 지역 경제를 활성화 시켜야한다는 여론이 그것이다. 이는 가치판단의 문제이다. 이러한 가치판단이 현실적으로 행정인들에 의해 좌우된다.

이와 더불어 전략적 기능, 거시적 정책결정 조차도 사실상 행정인에 의해서 이루어지는 경우가 현실적으로 더 많다. 특히 우리나라의 경우가 더욱 그렇다. 이는 정치인들의 전문성 부족과 정치인들의 기피현상 때문이다. 정치인들은 기본적으로 정치적 생명을 연장하는 데 최우선을 두기 때문에 이와 관련되는 정책결정 사안이 아니면 사실상 큰 관심을 두지 않는다. 결론적으로 경영론자들이 주장하는 정책기능과 집행기능의 분리 그리고 집행기능의 경영화는 사실상 매우 순박한 논리이다.

셋째, 경영적 관점이 이끈 행정개혁이 성과를 거두었나 하는 점이다. 행정의 경영화는 정부기능을 축소하고 정부부문의 효율을 높이며 궁극적으로 국가경제를 회생시키기 위해 추진되었다. 결과는 어떠했는가? 이에 대한 체계적인 평가는 아직 이루어지지 못하고 있다. 다만 몇 가지 지표를 보면 경영적 관점에 대한 긍정적인 평가는 어려울 것 같다. <표 2>, <표 3>, <표 4>는 OECD국가들의 정부인력규모 변화, 정부지출규모 변화, 정부부채규모의 변화를 보여주고 있다. 우선 공직인력규모 면에서 보면 정부개혁의 교과서라고 불리는 뉴질랜드나 영국의 경우는 총 고용인력대비 정부인력의 비율이 낮아졌다. 그러나 미국이나 캐나다의 경우는 거의 변동이 없다. 기타 대부분의 국가에서도 변화가 거의 없거나 오히려 인력규모가 증대하였다. 정부지출이나 정부의 부채 측면에서 보면 효율화의 흔적을 찾기 더욱 어렵다. 예를 들어 GDP대비 정부지출의 비율을 보면 뉴질랜드를 제외하고는 지난 20여 년 간 거의 변화가 없다. 미국의 경우는 지난 20 년 간 약 1% 정도 낮아졌고 영국은 약 2% 정도 낮아졌다. 이에 비해 캐나다와 오스트레일리아의 경우는 오히려 반대로 1~2% 증가하였다. 정부부채의 경우는 오히려 대폭 늘어났다. 캐나다의 경우는 거의 배로 늘어났고 미국의 경우도 약 50%가 증가하였다.

표 2
 OECD국가의 총고용인력
 대비 정부인력 비율 추이
 (General government
 employment, As a
 percentage of total
 employment)

| | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 1997 | 1998 |
|----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Australia | .. | .. | 17.4 | 17.7 | 16.1 | 15.1 | 14.5 | 14.4 |
| Austria | 10.3 | 12.1 | 13.4 | 15.2 | 16.0 | 16.6 | 16.4 | .. |
| Belgium | 13.8 | 15.8 | 18.9 | 20.4 | 19.8 | 19.2 | 18.7 | 18.4 |
| Canada | 20.4 | 22.2 | 20.0 | 21.2 | 21.0 | 21.5 | 20.6 | 20.5 |
| Czech Republic | .. | .. | .. | .. | .. | 5.4 | 5.8 | 5.8 |
| Denmark | 17.0 | 23.3 | 28.0 | 29.3 | 29.6 | 30.3 | 30.2 | 30.0 |
| Finland | 13.5 | 16.5 | 19.3 | 21.5 | 23.0 | 25.8 | 25.7 | 24.9 |
| France | 18.3 | 19.6 | 20.6 | 23.3 | 23.1 | 24.9 | 24.9 | 24.5 |
| Germany | 11.2 | 13.8 | 14.6 | 15.5 | 15.1 | 13.2 | 12.9 | 12.6 |
| Greece | 7.9 | 8.8 | 9.5 | 10.7 | 12.3 | 12.2 | 12.7 | .. |
| Hungary | .. | .. | .. | .. | .. | 7.3 | 7.2 | .. |
| Iceland | 12.4 | 13.9 | 15.7 | 16.5 | 18.3 | 20.1 | 20.0 | 20.5 |
| Ireland | 10.4 | 12.4 | 14.2 | 15.6 | 13.7 | 13.2 | 12.2 | 11.2 |
| Italy | 12.2 | 14.4 | 15.4 | 16.7 | 17.3 | 18.0 | 17.5 | .. |
| Japan | 7.7 | 8.7 | 8.8 | 8.7 | 8.1 | 8.3 | 8.3 | 8.3 |
| Korea | .. | 12.0 | 11.9 | 11.4 | 10.9 | 11.4 | .. | .. |
| Luxembourg | .. | .. | .. | 11.5 | 10.9 | 10.9 | 11.3 | .. |
| Mexico | .. | .. | .. | .. | 16.7 | 15.6 | .. | .. |
| Netherlands | 11.1 | 12.5 | 13.4 | 14.3 | 12.7 | 11.6 | 11.0 | 10.7 |
| New Zealand | 15.7 | 17.1 | 17.8 | 16.2 | 16.6 | 14.1 | 13.7 | 13.9 |
| Norway | 17.7 | 21.4 | 24.1 | 25.7 | 28.6 | 31.2 | 31.0 | 30.7 |
| Poland | .. | .. | .. | .. | .. | 18.0 | 18.4 | .. |
| Portugal | 8.0 | 8.6 | 10.9 | 13.2 | 14.7 | 18.4 | .. | .. |
| Spain | 4.9 | 6.8 | 9.3 | 12.2 | 13.8 | 15.5 | 15.6 | 15.1 |
| Sweden | 20.9 | 25.7 | 30.7 | 33.3 | 32.0 | 32.1 | 31.5 | .. |
| Switzerland | 9.9 | 12.0 | 13.4 | 13.3 | 12.9 | 13.9 | .. | .. |
| Turkey | 7.2 | 7.7 | 8.8 | 7.9 | 7.5 | .. | .. | .. |
| United Kingdom | 18.1 | 20.8 | 21.2 | 21.6 | 19.5 | 14.2 | .. | .. |
| United States | 16.0 | 17.1 | 16.4 | 15.3 | 15.4 | 15.4 | 15.1 | 15.1 |

* Source : Analytic Databank, OECD, 2000

표 3
 OECD국가의 명목 GDP
 대비 정부총지출 비율 추이
 (General government
 total outlays, As a
 percentage of
 nominal GDP)

| | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 1999 | 2000 | 2001 |
|----------------|------|------|-------|------|------|------|------|------|------|
| Australia | 25.2 | 31.8 | 31.8 | 37.3 | 33.6 | 35.7 | 32.4 | 32.5 | 32.0 |
| Austria | 37.6 | 44.3 | 47.1 | 50.4 | 48.6 | 52.6 | 49.7 | 49.1 | 48.9 |
| Belgium | 41.4 | 50.3 | 56.6 | 60.2 | 53.3 | 53.1 | 50.9 | 50.0 | 49.8 |
| Canada | 34.1 | 39.2 | 39.36 | 46.0 | 46.7 | 46.3 | 41.2 | 40.9 | 40.7 |
| Czech Republic | .. | .. | .. | .. | .. | 43.1 | 44.7 | 45.4 | 47.4 |
| Denmark | .. | .. | .. | .. | 56.0 | 59.0 | 54.5 | 54.1 | 53.5 |
| Finland | 28.5 | 35.5 | 35.8 | 42.2 | 44.5 | 55.1 | 47.0 | 45.2 | 43.4 |
| France | 38.2 | 43.2 | 45.6 | 51.7 | 49.3 | 53.7 | 52.4 | 51.5 | 50.5 |
| Germany | 37.2 | 47.1 | 46.5 | 45.6 | 43.8 | 48.1 | 47.6 | 46.8 | 46.2 |
| Greece | .. | 32.0 | 34.5 | 46.2 | 51.0 | 54.6 | 49.3 | 48.7 | 47.9 |
| Hungary | .. | .. | .. | .. | 50.8 | 49.2 | 43.7 | 43.4 | 43.4 |
| Iceland | .. | .. | .. | .. | 36.6 | 39.0 | 35.8 | 35.0 | 35.0 |
| Ireland | .. | .. | 45.9 | 48.6 | 37.8 | 36.4 | 30.0 | 29.2 | 28.6 |
| Italy | 32.7 | 41.0 | 41.8 | 50.7 | 53.1 | 51.8 | 48.6 | 47.5 | 46.8 |
| Japan | 19.0 | 26.8 | 32.0 | 31.6 | 31.3 | 35.6 | 38.1 | 38.4 | 38.2 |
| Korea | .. | 17.1 | 19.3 | 17.6 | 18.1 | 19.1 | 25.2 | 24.4 | 23.6 |
| Netherlands | 37.0 | 45.7 | 50.9 | 51.9 | 49.4 | 47.7 | 43.8 | 43.2 | 42.9 |
| New Zealand | .. | .. | .. | .. | 48.8 | 38.8 | 40.9 | 39.7 | 39.2 |
| Norway | 34.9 | 39.8 | 43.9 | 41.5 | 49.7 | 47.6 | 46.1 | 44.9 | 45.3 |
| Poland | .. | .. | .. | .. | .. | 47.2 | 44.1 | 42.4 | 41.4 |
| Portugal | 19.5 | 28.0 | 23.2 | 40.2 | 40.6 | 44.5 | 44.2 | 44.1 | 44.0 |
| Spain | 20.5 | 22.9 | 29.9 | 37.7 | 39.7 | 42.5 | 38.5 | 38.0 | 37.6 |
| Sweden | 42.2 | 47.8 | 57.4 | 60.5 | 56.4 | 62.7 | 56.4 | 54.7 | 53.1 |
| United Kingdom | .. | .. | .. | .. | 41.8 | 44.4 | 39.7 | 39.5 | 39.5 |
| United States | 29.6 | 32.3 | 31.3 | 33.8 | 33.6 | 32.9 | 30.1 | 29.9 | 29.7 |

* Estimates and projections, Source :

Economic Outlook n °66, December 1999, OECD

Source : Analytical Databank, OECD, 1999

표 4
 OECD국가의 명목 GDP
 대비 정부총부채 비율 추이
 (General government
 gross public debt,
 As a percentage
 of nominal GDP)

| | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 1999 | 2000 | 2001 |
|----------------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Australia | .. | .. | .. | .. | 22.6 | 42.2 | 31.3 | 27.7 | 26.6 |
| Austria | 18.9 | 23.4 | 36.6 | 49.8 | 57.9 | 69.4 | 63.3 | 63.2 | 63.0 |
| Belgium | 63.3 | 57.7 | 76.2 | 118.8 | 125.2 | 129.8 | 114.1 | 111.0 | 107.7 |
| Canada | 54.1 | 44.9 | 45.6 | 66.3 | 73.5 | 99.2 | 86.9 | 82.5 | 78.5 |
| Czech Republic | .. | .. | .. | .. | .. | .. | .. | .. | .. |
| Denmark | .. | .. | 43.7 | 74.9 | 65.8 | 73.9 | 55.4 | 51.6 | 47.8 |
| Finland | .. | .. | .. | .. | 14.5 | 58.1 | 44.9 | 40.6 | 36.0 |
| France | .. | .. | 30.4 | 37.9 | 39.5 | 59.4 | 65.2 | 64.6 | 63.4 |
| Germany | 17.5 | 23.1 | 30.2 | 41.6 | 42.0 | 59.1 | 62.6 | 61.7 | 60.2 |
| Greece | 17.4 | 18.3 | 22.6 | 47.2 | 89.0 | 108.7 | 103.8 | 103.0 | 102.5 |
| Hungary | .. | .. | .. | .. | .. | .. | .. | .. | .. |
| Iceland | .. | .. | 25.2 | 33.1 | 37.0 | 59.6 | 39.8 | 36.0 | 32.5 |
| Ireland | .. | 59.5 | 69.3 | 99.7 | 92.6 | 80.8 | 43.9 | 35.7 | 28.5 |
| Italy | 38.0 | 57.4 | 58.0 | 82.1 | 103.7 | 123.1 | 117.7 | 115.2 | 112.3 |
| Japan | 10.6 | 20.2 | 47.9 | 64.2 | 61.4 | 76.0 | 105.4 | 114.1 | 122.1 |
| Korea | 23.5 | 21.6 | 15.9 | 16.3 | 8.2 | 6.3 | 13.7 | 17.0 | 19.5 |
| Luxembourg | .. | .. | .. | .. | .. | .. | .. | .. | .. |
| Mexico | .. | .. | .. | .. | .. | .. | .. | .. | .. |
| Netherlands | 49.4 | 40.2 | 45.1 | 68.7 | 75.6 | 75.5 | 62.9 | 60.6 | 58.3 |
| New Zealand | .. | .. | .. | .. | .. | .. | .. | .. | .. |
| Norway | 41.8 | 39.8 | 43.4 | 34.6 | 32.4 | 41.1 | 34.3 | 33.2 | 30.4 |
| Poland | .. | .. | .. | .. | .. | .. | .. | .. | .. |
| Portugal | 18.7 | 22.6 | 32.2 | 57.0 | 65.3 | 65.9 | 56.6 | 55.4 | 53.9 |
| Spain | .. | .. | 20.0 | 48.6 | 48.5 | 68.4 | 70.4 | 70.6 | 68.6 |
| Sweden | 42.2 | 47.8 | 57.4 | 60.5 | 56.4 | 62.7 | 56.4 | 54.7 | 53.1 |
| Switzerland | .. | .. | .. | .. | .. | .. | .. | .. | .. |
| Turkey | .. | .. | .. | .. | .. | .. | .. | .. | .. |
| United Kingdom | 78.0 | 62.1 | 54.5 | 59.4 | 39.1 | 58.9 | 54.0 | 51.2 | 48.6 |
| United States | 44.5 | 42.8 | 39.8 | 53.5 | 60.9 | 68.3 | 59.3 | 57.1 | 55.2 |

* Estimates and projections, Source :

Economic Outlook n °66, December 1999, OECD

Source : Analytical Databank, OECD, 1999

이렇게 정부지출을 감축하기 어려웠던 핵심적인 이유 중의 하나는 정치적인 요인이나 법률적 요인 때문이다. 예를 들어 정부가 수행하는 많은 프로그램이나 사업이 국민들로부터 상당한 지지를 받고 있는 것이면 그것이 경제적 효율의 관점에서 봤을 때 감축의 대상이 되어도 감축하기 어려운 것이다. 예를 들어 불필요한 군 기지를 폐쇄하고 이를 통해서 상당한 숫자의 군무원과 경비지출을 감축하려해도 해당 지역의 국회의원이나 시민들이 강하게 반발하면 시행하기 어렵다. 또한 우선순위를 정하는 데 있어서도 오히려 낮은 순위의 군기지가 감축 우선순위에 들 수 있다.

정부개혁을 경영적 관점에서 접근하는 사람들이 추구하는 주요 목표 중의 하나가 효율화인데 효율화의 증거가 앞에서 예로 들은 지표 상으로는 뒷받침되지 못하고 있다. 이와 더불어 경영적 관점을 비판하는 사람들에 따르면 경영의 논리로 정부개혁을 단행한 국가들 중 상당부분이 소득 불평등, 실업, 빈곤, 범죄 등의 사회적 문제가 심화된 점을 지적하고 있다(Cohn, 1997).

넷째, 경영적 관점은 책임경영체제를 강조하고 이를 뒷받침 할 수 있는 계량적이고 객관적인 실적이나 산출지표를 중시한다. 그러나 현실적으로 정부부문에서 누구나 수궁할 수 있는 성과지표를 개발하기란 사실상 매우 어렵다. 성과지표가 될 수 있는 요인이 너무나 많고 또한 이들을 계량화시키기 어렵기 때문이다. 또한 완수해야 할 임무가 매우 복잡적이고 모호하다. 이에 비해 민간부문의 경우는 성과지표 역할을 할 수 있는 잣대가 매우 분명하다.

광역자치단체의 환경국장의 평가지표를 생각해 보자. 환경국장을 평가하는 주요 지표들은 당연히 수질오염, 대기오염 등 환경개선 실적이 될 것이다. 그러나 현실적으로 특정 자치단체 내의 환경오염에 영향을 미치는 요인이 너무나 많기 때문에 단순히 수질이나 대기관련 지표만으로 앞의 환경국장을 평가하기는 곤란하다. 이보다 더 큰 문제점은 환경국장이 담당해야 할 정치적 기능이다. 어느 나라나 공직자들은 정치적 기능을 수행해야 하고 특히 직위가 높아질수록 더욱

그렇게 된다. 환경국장이 시간을 투입해야 할 정치적 기능이란 언론과의 매끄러운 관계를 유지하는 것 지역의 주요 환경관련 이해자 집단과의 접촉 및 교류 전문가 집단과의 대화 등을 들 수 있다. 이외에도 지역 내에서 환경관련 문제가 발생하면 이와 관련된 이해 당사자들과 만나 의견을 조율하고 문제를 무리 없이 해결하는 것도 같은 범주에 속한다. 이러한 기능은 사실상 경영평가지표에 잘 등장하지 않지만 현실적으로 매우 중요한 기능이다. 왜냐하면 이와 같은 정치적인 기능이 매끄럽게 수행되지 못하면 특정 자치단체에 대한 정치적 지지도가 하락하게 되고 이에 대해 단체장은 매우 민감하게 된다. 당연히 단체장으로서의 관리자들을 평가함에 있어 이들의 정치 능력을 중요시하지 않을 수 없는 것이다.

5. 향후 정부개혁에 대한 시사점

앞의 논의가 향후 정부개혁에 주는 시사점은 무엇인가? 다음과 같은 두 가지 측면을 중심으로 논의한다. 첫째, 행정은 기본적으로 정치적인 맥락하에서 작동된다. 정책결정이나 집행은 물론이고, 관리적 측면인 행정기관의 예산, 조직, 인사, 업적평가도 정치적으로 영향을 받는다. 시장경제원리에 의해 좌우되는 것이 아니다. 조직개편의 예를 보자. 흔히 조직개편에서 고려되는 기준의 하나는 쇠퇴한 기능을 줄이거나 폐지하고 신규행정수요를 반영할 수 있는 기구를 늘이는 것이다. 이러한 기준은 누구나 수긍하는 합리적인 기준이다. 그러나 현실적으로 이와 같은 기준을 적용하는 데에는 어려움이 따른다. 예를 들어 감축되어야 할 기능과 관련된 이해자 집단의 강력한 반발과 기타 정치적 변수 때문에 감축이 이루어지지 못하는 경우가 종종 있다. 민간기업의 경우는 이와 같은 현상은 용인되기 어렵다.

앞의 논의가 주는 시사점은 무엇인가? 행정이라는 현상 속에는 정

치라는 속성이 가장 뿌리깊게 자리잡고 있다. 따라서 정부를 효율화 시키려 한다면 이러한 목적이 정치적으로도 가능하도록 만드는 여건이 훨씬 더 중요한 과제이다. 경영의 논리는 이러한 정치적 여건과 같이 연계될 때 성과를 기대할 수 있는 것이다. 특히 한국과 같은 경우는 정치적 여건조성이 훨씬 더 중요하고 시급한 전제조건이다. 현재와 같은 여건하에서는 경영의 논리가 행정에 침투되어 약효를 내기 매우 어렵게 되어 있다.

정치적 여건이란, 예를 들면, 권력에 대한 통제나 견제장치를 강화하는 것 보다 구체적으로는 행정에 대한 통제장치를 강화하는 것을 들 수 있다. 또한 행정에 영향을 미치는 제반 이해관계자 즉 정치권, 시민, 주요 이해자 집단, 언론, 공직자 집단 등의 성숙도를 포함한다. 우리나라의 경우는 이러한 측면에서 봤을 때 너무나 취약하다. 정치적 여건의 취약은 여러 가지 심각한 문제들을 초래한다. 예를 들면 행정통제의 취약은 행정을 민중심적으로 만들고 고객 지향적으로 만드는 데 결정적인 걸림돌이 되고 있다. 국민을 주인으로 모셔야 한다는 생각을 갖게 만들지 못한다는 말이다. 이러한 여건 때문에 한국의 행정은 전형적으로 관중심 관리 지향적으로 되어 있고 이에 따라 국민들이 관청으로 인해 입게되는 정신적, 시간적, 금전적 손실이 주요 선진국에 비해 몇 배에 이른다(박세정, 1995). 행정통제의 취약은 또한 공직 내의 부정·부패를 만연시키고, 공직자들로 하여금 열심히 일하도록 하는 요인을 제공하지 못한다. 이러한 여건하에서 아무리 훌륭한 경영기법이 도입되어도 그것은 구호로 끝날 수 있고 정부부문의 효율이나 생산성 향상으로 연결되기 어렵다.

여기서 얘기하고자 하는 것은 정부를 경쟁력 있게 만들려면 그 전제조건으로 정치적 여건이 이를 뒷받침 할 수 있도록 성숙되어 있어야 한다는 점이다. 우리나라의 경우는 이러한 여건이 되어있지 못하다. 이에 비해 주요 선진국의 경우는 행정의 정치적 인프라가 어느 정도 구축이 되어 있는 상태이다. 그렇기 때문에 경영적 논리가 행정에 어느 정도 침투 될 수 있는 것이다. 이와 같은 맥락에서 봤을 때

우리나라 정부개혁의 우선적 과제는 서구식의 기업가형 정부가 아니다. 이보다는 행정의 정치적 맥락에 대한 개혁이다.

둘째, 정부개혁의 올바른 준거틀을 설정하기 위해서는 오늘날 정부에게 요구되는 핵심적인 기능이 무엇인가를 검토해 봐야 한다. 오늘날의 세계적인 추세나 정부를 둘러싼 제반 여건을 볼 때 정부의 가장 핵심적인 기능은 포괄적인 의미에서의 복합적인 문제해결이다. 여기서 의미하는 문제해결이란 다원주의적 민주사회에서 나타날 수 있는 다양한 이해자 집단 간의 갈등해결을 우선 꼽을 수 있다. 이와 더불어 세계의 정치, 경제 흐름 속에서 우리나라가 나아가야 할 방향과 전략을 설정하고 국가를 지배할 각종 거시적 “게임의 규칙” 즉 제도를 만드는 것도 같은 범주에 속한다. 또한 국민들이 당면하고 있는 제반 공공의 문제들 예를 들면 실업, 지역경기침체, 학교폭력, 환경오염, 사교육비 등의 문제를 해결하는 것도 정부의 핵심과제이다.

물론 과거에도 정부는 이와 같은 문제해결기능을 요구받았다. 그러나 과거에는 이러한 문제해결이 정부 내의 소수집단에 맡겨지고 기타 절대다수는 사실상 집행적 기능을 수행하였다. 특히 우리나라의 경우는 철저히 소수가 생각하고 판단하는 기능을 담당하고 절대다수는 손발로 뛰는 물리적 행정의 전형이 되어 왔다. 오늘날 이와 같은 행정 모형은 사실상 과거의 유물이 되고 있다. 가장 중요한 이유는 행정의 해결해야 할 과제가 너무나 복잡하고 복합적이기 때문이다. 이제는 공직의 집합적인 문제해결 능력(*collective problem solving capability*)이 중요한 시기가 된 것이다. 오늘날 정부의 문제해결기능이 중시되는 또 다른 이유는 문제해결기능 이외의 역할은 상당부분 기계화 될 수 있고 민영화, 민간위탁화시킬 수 있기 때문이다. 즉 단순하고 정형적인 일 사업적이고 상업적인 성격의 업무는 이제 점차 행정의 무대에서 사라져 가는 것이다. 이러한 추세는 주요 선진국에서 이미 현저하게 나타나고 있다.

요약하면 오늘날의 정부는 주로 복잡한 문제해결을 요구받고 있다. 인체로 비유하면 두뇌의 기능을 요구받고 있는 것이다. 그런데 정부

가 다루어야 할 문제들은 대체로 정치적 시사점을 가지고 있는 것들이 많고 또한 상당한 기획력, 분석력을 요구하는 것들이다. 지방자치단체 레벨의 경우도 정도의 차이는 있으나 마찬가지이다. 21세기 지방행정의 과제는 지역주민의 요구를 면밀히 추적하고 수렴해서 이를 우선순위를 주어 정치적 과정을 통해 구현해 내는 것이다. 과거에는 이와 같은 측면이 등한시되었고 대부분 중앙의 지침을 따르는 기계적 집행체제였다.

행정의 핵심적 기능이 정치적 시사점을 담고 있는 복합적 문제해결 상황하에서 행정인에게 요구되는 것은 정치적 감각과 분석 능력이다. 행정학적 용어를 굳이 사용하자면 정책 능력이다. 정책이란 어떤 의미에서 문제해결 과정이다. 향후 정부의 주요 과제는 문제를 인지하고 문제의 원인을 찾고 대안을 제시해 주는 능력을 키우는 것이다. 현재 우리나라 정부의 치명적인 문제점은 이와 같은 정책 능력의 취약성이자 경영기법의 부족 때문이 아니다. 또한 선진정부와의 경쟁력에서 뒤지는 이유도 바로 이러한 문제해결 능력이 부족하기 때문이다. 정부의 정책 능력 취약성은 국민을 엄청난 고통과 불안에 몰아넣고 있고 국가적으로 막대한 예산을 낭비하게 만들고 있다. 작년 한·일 어업협정 때 우리 어민이 겪은 고통과 피해 그리고 경부고속 철도와 관련한 예산낭비는 그 예이다.

6. 결론

경영의 논리는 정부의 독점체제를 완화시키고 행정의 관리기법을 한 단계 끌어올리는 데 기여할 수 있다. 또한 탈관료제화에도 기여할 수 있는 여지가 크다. 물론 이러한 경영화의 기여가 현실적으로 실현되기 위해서는 행정의 정치적 인프라가 뒷받침되어야 한다는 점이 인지되어야 한다. 한국의 경우는 이러한 여건조성이 더 시급한 과제이다.

그러나 좀 더 근본적인 측면에서 보면 경영의 논리는 행정의 본질적 기능을 가이드 할 준거틀로써는 적합하지 않다. 정부의 주된 기능은 국민다수가 잘 살게 만들고 행복하게 만드는 것이다. 경영의 논리는 이러한 임무를 가이드 하는 준거논리가 되지 못한다. 경영의 논리란 기본적으로 경쟁과 효율을 강조한다. 그런데 지금과 같은 추세로 경쟁패러다임이 계속된다면 그 결과는 소수의 승자와 절대다수의 패자를 유발할 뿐이다. 리프킨이 《노동의 종말》에서 제기한 주장이 점차 설득력을 얻어가고 있다. 이와 같은 구도는 절대 바람직한 것이 아닐 것이다. 정부의 역할은 이러한 사회병리를 시정하는 것이고 사회를 건강하게 만드는 것이다. 이와 같은 역할을 가이드 하는 것은 분명 경영의 논리가 아니고 어떤 다른 논리일 것이다. 향후 행정학자들의 임무는 그러한 논리를 개발하는 것이다.

■ 참고 문헌

- 강운호. 1999. "지방정부 관료의 동기와 예산 극대화 행태." 《한국행정학보》 33(4) : 189~210.
- 강신택. 1999. "한국행정에 있어 행정과 경영." 1999년 한국행정학회 하계 학술대회.
- 박동서. 1984. 《한국의 관료권》. 서울: 법문사.
- _____. 1998. "행정개혁의 연구와 개혁-제도수정." 《한국행정학보》 32(1) : 1~10.
- 윤우곤. 1998. "행정과 경영의 비교연구: 행정과 행정학의 미래." 《한국행정학보》 32(4) : 1~18.
- 정진호. 1995. 《기업가형 지방경영》. 한국경제연구원 보고서. V.Y 1995.
- 정진호·김번욱. 1997. 《수원시의 행정품질》. 한국경제연구원 보고서. V.ETC 97.
- 조선일. 1999. "중앙정부 경영진단 과정에 대한 비판적 고찰." 《한국행정학보》 33(1) : 19~34.
- 조성한. 1999. "경영혁신의 허와 실." 정책학회 추계학술회의 발표 논문집: 87~103.
- 이계식·고영선(편). 1997. 《아래로부터의 정부개혁》. 서울: 박영사.
- Barzlay, M. 1992. *Breaking Bureaucracy*. CA: University of California Press.
- Bennis, W. 1966. *Changing Organizations*. N.Y. : McGraw-Hill.
- Broadbent, J. & Laughlin, R. 1997. "Evaluating the New Public Management Reforms in the U.K: A Constitutional Possibility?" *Public Administration* 75(3) : 487~507.
- Carroll, James D. 1998. "The Rhetoric of Reform and Political Reality in the National Performance

- Review." *Public Administration Review* 55(3): 302~312.
- Cohn, D. 1997. "Creating Crisis and Avoiding Blame." *Administration & Society* 23(5): 584~616.
- Goodnow, F. 1900. "Politics and Administration." in Levine, C. H., B. G. Perers, & F. J. Thompson. 1990. *Public Administration*. Glenview, IL.: Scott, Foresman/Little, Brown Higher Education.
- Gordon, G. J. 1986. *Public Administration in America*. New York: St. Martin Press.
- LeLoup, L. T. 1999. *Politics in America*. St. Paul, MN: West Publishing Company.
- Lewis, C. W. & Logalbo, A. T. 1980. "Cutback Principles and Practices: A Checklist for Managers." *Public Administration Review* 40: 184~188.
- Lynn, Laurence E. 1998. "The New Public Management: How to Transform a theme into a Legacy." *Public Administration Review* 58(3): 231~233.
- Rosenbloom, D. 1998. *Public Administration*. New York: The McGraw-Hill Companies, Inc.
- Savas, E. S. 1982. *Privatizing the Public Sector*. Chatman, NJ: Chatman House.
- Savoie, D. J. 1994. *In Search of a New Bureaucracy*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Wilson, W. 1887. "The Study of Administration." *Political Science Quarterly* 12.

premodern human relationships which have formed and strengthened through the days of developmental administration.

5. Managerialism as a Guiding Logic for Government Reforms :

Its Contributions and Limits

Se-Jeong Park

This study talks about the managerialism as a guiding logic for administrative reforms. Managerialism has been a subject in controversy in the field of public administration. Advocates propose that it will contribute to making government more efficient and customer-oriented. On the contrary, critics argue that managerialism can't serve as a guiding logic for government reforms. In this connection, they point out the fallacies of managerialism. This paper examines the two contrasting views and proposes implications for future government reforms.

6. On Understanding Organizational Culture and its Debates at the Empirical Level

Sung-Wook Choi

This study aims at exploring the various approaches and research themes in relation to organizational culture in the field of public administration. For this purpose, first, several theoretical typologies are reviewed which summarize the various differences