

기획논문

# 신공공관리론의 이론적 비판

원자화된 개인, 강력한 시장, 축소지향형 정부

이 영 철

이 글은 신공공관리론의 이론적 비판이다. 신공공관리론은 서구의 경제위기, 신자유주의, 국제 기구의 힘에 의해 전개된 공공부문의 개혁론인데, 1) 행정가와 행정의 대상을 원자화된 개인, 소비자, 기업가로 인식하고, 2) 공공영역의 개혁과 이해관계의 통합이 시장에 의해서 효율적으로 이루어지는 것으로 보고 있으며, 3) 국제적 경쟁으로 정부부문에 새로운 조정자의 역할이 필요하다고 주장한다. 이 글은 이런 논리 때문에 신공공관리론이 행정가와 시민이 공동체적 존재라는 점, 정부가 공익을 추구하는 주체라는 점을 보지 못하고 행정의 전통적 가치인 민주성, 형평성, 책임성을 훼손하고 있음을 보여준다.

주제어 : 신공공관리, 시장과 정부, 신자유주의

## 1. 서론

1980년대에 신자유주의라는 사조와 신관리주의를 바탕으로 전개된 공공부문개혁의 움직임은 1990년대에 들어서면서 신공공관리(*New Public Management*)라는 이름의 개혁운동으로 자리를 잡았다. 뉴질랜드, 호주, 영국, 미국 등 영어 사용국가에서 공공부문의 감축과 시장적 기제의 사용에 의한 정부운영 방식의 변화가 일어났고, 다른 많은 나라도 이에 영향을 받게 되었다. 나름대로 정부개혁을 꾸준히 추진해 오던 우리나라의 경우에는 1997년 말의 외환위기를 겪으면서 신공공관리를 정부개혁의 공식 모토로 사용해 왔고, 1) 신공공관리적 국정 운영에 관한 많은 논의가 진행되었다. 그런데, 이에 관한 논의는 신

### 이영철은

미국 University of Notre Dame에서 정치학 박사학위를 받고, 현재 여수대학교 행정학과 교수로 재직중이다.

yunglee@yosu.ac.kr

공공관리의 문제점을 검토하지는 않은 채 신공공관리를 당위로 여기는 경향이 있다. 한국 정부의 경직성, 변화에의 적응력 부족, 지나친 규제 등에 대한 공감대가 형성되어 있고, 외환위기라는 긴급한 사태로 인해 개혁이 필요하다는 공감대가 형성되어 있었기 때문에(안문석, 1998) 신공공관리론에 대한 적극적인 반대가 없었다고 보여진다. 하지만 공공 영역과 사적 영역의 의미 있는 차이를 인정하지 않고, 시장적 경쟁에 의한 행정의 효율성 제고에 역점을 두는 신공공관리의 논리는 명시적으로 혹은 암묵적으로 평등성, 형평성, 공익성, 민주성 등 행정의 전통적 가치를 무시할 뿐만 아니라 행정학의 근거를 뒤흔드는 측면이 있다. 행정학의 정체성 확립과 바람직한 국정운영의 방향을 모색하는 작업을 위해서는 신공공관리의 암묵적 전제와 논리를 명시화하고, 비판적 검토를 할 필요가 있다.

이 글은 신공공관리가 행정현상을 지나치게 사적 이해의 관계에서 접근하고 효율성만을 강조함으로써 성, 평등성, 공익성, 책임성 등 행정이 추구하는 다른 목표를 무시하고 있음을 밝혀, 신공공관리가 전체적 행정개혁의 모델이 되어서는 안된다는 점을 보여주려고 한다. 따라서 이 글은 신공공관리론의 여러 가지 기법이나 신공공관리론이 현실적으로 거둔 성과에 관해서는 논의하지 않을 것이다. 본고의 논의는 다음과 같이 세 부분으로 나누어진다. 첫째, 신공공관리에 대한 국내외 연구의 경향을 살펴보고, 둘째, 신공공관리론의 대두 배경과 개념화를 다루며, 셋째, 신공공관리의 논리와 가치를 비판적으로 검토한다.

## 2. 신공공관리에 대한 국내외 연구의 경향

신공공관리는 공공부문의 개혁을 위한 세계적인 추세라고 말하지만(Kettl, 2000; Common, 1998; 비판적 견해로는 Lynn, 1997; Manning, 2001), 국내외를 막론하고 결과를 강조하는 신공공관리의 결과(*results*

on results)에 대한 경험적 연구와 논의는 제한적이다(Guthrie & Steane, 2001; 최근의 평가로는 Perrin, 2002; Jones & Kettl, 2003). 신공공관리에 대한 국내의 논의는 주로 세 가지 방향에서 이루어지고 있다(임도빈, 2003). 첫째, 신공공관리론의 소개에 주력하는 경우. 이 경우엔 거의 대부분 기존 행정 현상의 부정적 측면을 지적하는 신공공관리론을 받아들이고, 거기서 제시하는 효율 위주의 행정개혁 방안을 받아들이는 경우이다(예: 김중양, 1994). 가장 많은 연구가 이 범주에 속한다. 둘째, 신공공관리론을 소개하고, 그 이론적인 면과 실제적인 도입의 면에서 문제점을 지적하는 경우. 첫 번째의 경우가 무비판적 소개라면 이 경우는 신공공관리론의 문제점을 지적하되 신공공관리론의 요체는 수용하는 경우이다. 그러나 이 경우도 신공공관리론을 본격적으로 비판하거나 신공공관리 기법의 도입 현황에 대해 철저한 검증을 하지는 않고 있다. 세 번째는 신공공관리론에 대해 본격적으로 비판하는 경우. 신공공관리론을 우리가 추구해야 할 바람직한 논리로 보기 이전에 그 이론적, 실천적 의미를 검토해 보아야 한다는 입장인데, 이 범주에 속하는 연구는 드문 편이다. 이 입장에서의 논의는 두 갈래인데, 먼저 효율성과 민주성의 갈등, 공공성의 측면에서 가해지는 비판으로 행정과 경영에는 근본적 차이가 없다는 점, 민주적 책임성, 공정성과 효율성 간에 갈등이 있다는 점, 고객중심 논리는 시민을 수동적으로 본다는 점이다(김근세, 1996; 이명석, 2001). 비판의 두 번째 갈래는 신공공관리론의 바탕이 되는 신고전경제학, 대리인이론에 가해지고 있으며(조성한, 2000), 그 철학적 기초에 관한 비판도 가해지고 있다(신희영, 2001).

국외의 연구 경향도 대체로 세 가지로 정리할 수 있는데, 우리의 경우와는 어느 정도 차이가 있다. 첫째는 신공공관리를 적극적으로 주창하는 경우. 행정의 실행가들이 주도한 경향으로 신공공관리론이 행정의 비대화를 해결하고, 고객에 만족을 줄 수 있는 방안이라고 보는 경향이다. 나중에 신공공관리론을 지지하기 위한 이론적 입장이 부가되었다.

둘째, 신공공관리론의 실행상의 문제를 제기하는 경우. 신공공관리론이 보편적 현상인가, 효과를 거두고 있는가에 의문을 제기하는 경우이다. 신공공관리론이 또 하나의 '격언'에 불과하다고 보는 것이 대표적인 예이다(Williams, 2000).

셋째, 신공공관리론의 이론적 측면을 비판적으로 검토하는 경우. 신공공관리론이 바람직하지 못한 점을 이론적으로 지적하는 연구이다. 신공공관리론의 바탕을 이루는 이론을 전통적인 행정관과 비교하면서 행정의 공정성, 형평성, 민주성 등의 가치를 기준으로 비판하는 경우이다.

해외의 논의 가운데서 주목할 만한 점이 있다면 영국, 호주, 뉴질랜드 중심의 공공개혁에 관한 논의와 미국에서의 논의가 조금 다르다는 점이다. 영국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등의 신공공행정이 공공부문의 국가경쟁력 강화를 목표로 하면서 기존의 복지국가체제를 바꾸는 데에 중점을 두고 있다면, 복지국가의 발전이 미진했던 미국의 경우 이 같은 긴급성이 없다. 또, 크리거(Krieger, 1986: 167)가 지적하듯이 영국은 국제적인 정치적, 경제적 지위의 약화로 경제문제를 내부로 돌려야 했지만, 미국은 줄어들고는 있지만 남아있는 헤게모니적 지위를 활용하여 경제문제를 외부로 전가할 수 있었다. 이런 차이로 인해 이른바 영연방의 웨스트민스터 민주주의 국가에서는 민영화와 거버넌스 등이 주요한 쟁점으로 등장하고 있다면, 미국에서는 정부재창조의 경영관리적 측면이 강조되고, 정부의 재창조를 미국의 학문적 흐름 속에서 어떻게 받아들일 것인가가 주로 논의되고 있다.

국내에서의 이론적 비판은 중요한 모든 문제를 언급하고는 있지만, 신공공관리론의 발생과 그 주장의 면면을 주제에 따라 하나하나 검토하는 점에서는 미흡하다고 할 수 있다. 한편, 미국의 경우 정치철학적 입장에서, 그리고 실질적 민주주의의 입장에서 신공공관리론의 문제를 지적하는, 말하자면 "민주적 비판"의 흐름을 발견할 수 있다. 이 글은 민주적 비판의 흐름을 따르며 효율성, 민주성, 형평성 등 행정가치의 측면을 중심으로 신공공관리론을 비판적으로 검토하려고 한

다. 이런 문제는 새로운 것이 아니지만 신공공관리론이 행정 가치의 문제를 새롭게 부각시키고 있기 때문에 새로운 논의가 필요하다.

### 3. 신공공관리: 의의와 배경

#### 1) 의의: 전통관료제의 비판과 공공관리

신공공관리론이 대두된 배경을 구체적으로 지적하기는 쉽지 않다. 많은 사회현상이 그러하듯이 신공공관리도 무엇보다 정부가 직면한 문제의 실제적 해결방안으로 출발하여 점차적으로 하나의 일관된 양상을 지니게 되었고, 나중에 이론적인 뒷받침을 받았기 때문이다.

신공공관리론을 정의하기는 쉽지 않은데, 그 이유는 그것이 애초에 하나의 정연한 이론으로서 출발하지 않았기 때문이고, 영국과 영연방을 중심으로 한 정부개혁과 정부재창출로 본격화된 미국식 논의 사이에도 강조점과 배경의 차이가 있기 때문이다. 바즐레이(Barzelay, 2001: 158~161)는 이런 전개과정을 단순화하여 세 단계로 나누고 있다. 첫째, 정부 내의 실무자들이 1980년대에 이루어진 개혁의 추구과정과 그 성과를 다룬 경우를 신공공관리 ①이라고 할 수 있고, 이는 뉴질랜드 정부가 1987년에 발표한 “정부경영”(Government Management)에 잘 나타나 있다. 뉴질랜드가 영국의 개혁보다도 전형적인 예로 거명되는 까닭은 영국의 개혁보다 이념적 성향이 덜하고, 뉴질랜드의 공공부문 개혁은 전 분야에 걸쳐 짧은 기간에 일어났기 때문이다. 둘째, 행정, 경영 전문가들의 정부개혁 논의를 신공공관리 ②라고 말할 수 있는데, 이런 경향은 오스본과 개블러의 “정부재창출”과 OECD의 공공관리시리즈에 잘 나타나 있다. 신공공관리 ②는 학술적 논의라기보다는 대중을 상대로 한 감성적, 구호적 측면과 경험적 검토 없는 정책 권고의 성격을 많이 가지고 있다. 셋째, 1990년대에 본격화한 모든 학술적 논의는 신공공관리 ③이라고 말할 수 있는데, 이는 신공공관리

①과 신공공관리 ②를 개념화한 것이다. 이 과정에서 공공선택과 관리주의가 크게 부각되었다.

신공공관리론은 상이한 배경과 관심을 가지고 있지만 널리 받아들여진 공통요소를 찾기가 어려운 것은 아니다. 신공공관리론은 오스본과 개블러가 조롱조로 부르는 “관료모형”에 대한 비판에서 출발하였다. 신공공관리론자들에 따르면 전통적 관료체제는 지나치게 확대되었고, 비효율적이며, 비효과적이고, 새로운 시대의 요구를 제대로 충족시키지 못하고 있다. 따라서 전통적 행정에 대비되는 공공관리라는 새로운 개념이 필요해졌고, 이에 따라 새로운 태도와 신념에 의하여 공공부문을 개혁하되, 먼저 정책과 서비스의 제공 영역을 구분하여 행정가로 하여금 창의와 혁신을 도입할 수 있도록 낡은 규칙을 제거하고(*let the managers manage*), 행정가로 하여금 책임을 지고 성과를 낼 수 있도록 관리할 것(*make the managers manage*)을 주장하고 있다. 이런 점에서 신공공관리론의 핵심은 기업가형 정부(Osborne & Gaebler, 1992), 혹은 기업문화로의 급격한 전환(Mascarenhas, 1993)이라고 말할 수 있다.

신공공관리론의 국제적 전파에 주요한 역할을 한 경제협력개발기구(OECD)의 정의에 의하면(1995), 신공공관리는 “덜 집권화된 공공영역에서 성과 지향적 문화를 촉진하는 것을 목표로 하는 공공관리의 새로운 패러다임”으로서 다음과 같은 특징을 갖는다: i) 서비스의 효율, 효과와 질의 관점에서 결과에 초점; ii) 고도로 집권화된, 계층적 구조를 분권화된 관리환경으로 대체; iii) 정부의 직접적 서비스 제공보다 비용 효과적 정책결과물을 산출할 수 있는 대안을 탐색할 수 있는 융통성을 부여; iv) 생산성 목표의 확립과 공공영역 및 다른 영역의 조직 간 경쟁적 환경의 설정; v) 국가의 발전을 지도할 중앙의 전략적 능력 강화; vi) 외부의 변화와 다양한 이해관계에 즉각적으로 유연하게, 최소의 비용으로 대응.

오스본과 개블러는 이런 신공공관리론을 미국에 적용하였는데(Kamensky, 1996: 252), 다음과 같이 정부개혁운동이 택해야 할 10

대 원칙을 제시하고 있다(Osborne & Gaebler, 1992): i) 촉진적 정부-노것기보다는 방향잡기; ii) 공동체 소유의 정부-서비스 제공보다는 주민들에게 자율권한 부여; iii) 경쟁적 정부-서비스 전달에 경쟁 도입; iv) 사명추구 정부규칙 중심의 정부개혁; v) 결과중심의 정부-투입요소가 아닌 결과물을 지원; vi) 고객중심의 정부-관료제가 아닌 고객의 욕구를 충족; vii) 기업적 정부-지출보다는 수익; viii) 예상하는 정부-치료보다는 예방; ix) 분권화된 정부-계서제에서 참여와 팀워크로; x) 시장 지향의 정부-시장을 통한 개혁의 통제. 이렇게 오스본과 개블러가 제시한 정부재창조의 주장은 클린턴 정부가 국가성과검토단(National Performance Review)을 구성하는 기초가 되었다.<sup>2)</sup>

## 2) 배경: 위기, 이데올로기, 국제자본과 국제기구

신공공관리적 공공부문의 개혁을 추동한 중요한 역사적 요인으로는 다음의 세 가지를 들 수 있다(Heeks, 1999: 10~12; cf. Peters, 1996<sup>3)</sup>). 첫째, 공공부문의 위기이다. 공공부문은 그 투입의 면에서 감당할 수 없는 많은 인원과 예산을 필요로 한 반면, 행정과정을 보면 낭비, 지체, 서투른 경영, 부패에 대한 우려가 커졌고, 그 산출물에 있어서는 경찰, 산업지원, 교육, 주택, 보건, 환경 등 여러 면에서 시민들의 요구를 충족시켜주지 못했다. 특히, 영국, 오스트레일리아, 뉴질랜드의 경우 복지프로그램과 국영기업 등의 운영에 따른 재정적자는 화급히 해결해야 할 문제였다.<sup>4)</sup> 공공부문의 위기는 정부가 무엇을 해야 할까와 동시에 어떻게 해야 할까라는 문제를 쟁점으로 만들었고, 신공공관리는 그에 대한 하나의 답변이었다.

둘째, 새로운 이데올로기의 대두이다. 1970년대를 통해 신우익 또는 신자유주의라는 이념이 다시 등장하면서 정부의 활동을 줄이고, 경쟁, 개인적 선택과 효율성이라는 시장의 가치가 호소력을 지니게 되었다. 이것은 세 가지 측면을 강조하였다: i) 국가의 기능을 축소

하며, 그 역할이 시장기구에 의해 대체되어야 한다; ii) 국가의 기능은 시장이 보다 효율적으로 작동하도록 돕는 데 있다; iii) 국가기구는 경쟁을 도입하여, 사부문처럼 효율적으로 변해야 한다.

셋째, 위기의식과 이데올로기만으로 개혁을 추진할 수 있는 것은 아니다. 변화를 위해선 정치적 의지와 정치세력의 힘이 필요하다.<sup>5)</sup> 다음과 같은 네 가지 부류의 정치세력이 일정한 힘을 형성하게 되었을 때 개혁은 힘을 얻었다. 첫째, 낮은 질의 정부 서비스를 제공받는 대중 일반이 정부로 하여금 개혁을 취하도록 압박을 가했다. 1978년 조세저항을 촉발시킨 캘리포니아 주민들이 좋은 예이다. 하지만 여기엔 한계가 있다. 둘째, 정치가와 공무원인데, 이들은 보다 강력하게 개혁을 추진할 수 있는 한편, 개혁의 저항세력을 고려하지 않을 수 없다. 신공공관리론의 전개에 있어서 대처(1979)와 레이건(1980)의 등장은 시장 지향적 개혁을 위한 세력의 결집점이 되었다. 셋째, 자본가층은 개혁이 사업비의 절감과 거래비용의 감소를 가져오리라 믿어 개혁을 대체적으로 지지하는 경향이 있다. 넷째, 국제기구로서, 많은 나라의 개혁을 촉구한 세력이다. 특히, 국제기구의 도움을 받게 된 국가에게는 강력하게 공공부문의 개혁을 요구하였다. 예컨대, 우리나라가 외환위기 이후 공공부문의 개혁을 전면에 내세운 데에는 OECD와 국제통화기금의 압력이 크게 작용하였다.<sup>6)</sup>

신공공관리론의 대두 배경과 관련하여 신공공관리의 이데올로기로 알려지고 있는 신자유주의의 성격에 대해서는 주의 깊은 분석이 요구된다. 대부분의 논의가 신자유주의를 “더 많은 시장, 더 많은 자유, 더 적은 정부”라는 하이에크와 프리드만으로 대표되는 자유주의 이념의 복귀로 해석하고 있는데, 이는 신자유주의를 부분적으로만 이해하고 있는 것이다. 만일 신자유주의(*neo-liberalism*)를 이렇게 본다면 거기에는 새로운(*neo-*) 측면은 없는 것이다. 경제적 자유주의는 200년이 넘는 기원을 가진 이념이다. 신(*neo-*)자유주의의 의미는 이른바 전후체제(*post-war settlements*)라고 불리는 제2차 세계대전 이후의 국제경제질서의 확립과 해체의 과정 속에서 보아야 한다. 러기(Ruggie,



1982)가 간명하게 표현했듯이 전후체제의 성격은 “감싸인 자유주의”(embedded liberalism)<sup>7)</sup>로 요약된다. 그것은 국내적으로는 안정을 위한 국가의 경제적 개입을 인정하면서 — 예컨대, 케인즈주의적 경제 정책 — 국제적으로는 1930년대와 같은 파괴적인 민족주의적 경향을 인정하지 않는 다국적 합의, 즉 다자주의에 의해 자유무역체제를 지켜나가려는 타협이었다. 이 체제는 국가별로 다양한 형태의 국가의 경제개입을 허용했고, 서유럽의 많은 나라에서 그것은 케인즈주의 경제정책과 복지국가의 확산을 의미했다. 하지만 1960년대와 70년대를 거치면서 세계의 공장국과 은행국으로서 미국의 역할이 상대적으로 쇠퇴하고, 70년대에 불황 속의 인플레이션이 지속되자, 감싸인 자유주의 체제는 “자유주의적 자본주의 정신의 재등장”과 함께 약화되고 변화하게 된다(Ruggie, 1982: 229). 즉, 국제적으로는 다국적 기업과 국제 금융시장의 힘이 강화되고, 국내적으로는 (복지)국가의 힘이 약화되면서 자유주의가 새롭게 등장하게 된다. 이 감싸인 자유주의 체제는 이른바 전후 “자본주의의 황금기”와도 일치하는데, 이 시기가 언제 끝났는가는 완전고용을 꺾은 국내 경제정책에 초점을 두면 1970년이 되고, 해게모니를 쥐고 있던 미국의 힘의 약화와 국제적 변화에 초점을 두면 제 2차 국제 석유파동이 일어난 1979년이 된다. 어떤 관점을 택하든 1970년대를 통하여 국가와 시장의 관계에 국내적으로, 국제적으로 커다란 변화가 있었음을 알 수 있다(Marglin, 1990: 23~24).<sup>8)</sup>

신자유주의란 새롭게 변화된 국가와 시장의 힘의 균형관계를 상징하며, 그것은 공공영역의 축소, 시장적 경쟁의 도입, 민영화, 규제완화 등으로 표현되는 시장세력의 득세를 의미하고, 바로 이런 시장의 힘의 득세가 신공공관리의 주요 내용을 구성하고 있다. 신공공관리의 논의에서 많은 경우 이런 측면은 무시되거나 간략히 언급되곤 하였다. 그런데 이데올로기의 힘이 강하게 작용했던 영국의 신공공관리 개혁과 달리, 경제부처에 의해 경제위기라는 구체적 문제가 개혁추진의 직접적 계기가 되었던 뉴질랜드를 논의하는 경우에는 신자유주의의 이와 같은 측면이 적절한 주목을 받았다(예: Mascarenhas, 1993).

이렇게 신자유주의와 국제 정치·경제질서의 변화를 연결 지어 놓으면, 신공공관리적 개혁은 단지 낡고 비능률적인 공공영역을 개혁하는 정부의 근대화, 재창조 이외의 또 다른 측면을 갖고 있음을 알 수 있다. 신공공관리의 개혁은 국가의 경계를 자유롭게 넘나들면서 보다 자유로운 자본의 이동, 규제완화를 요구하는 급성장한 국제자본의 이해관계를 반영하기도 하기 때문이다. 공공개혁부문의 선구적 사례로서 기적이라고도 불리던 뉴질랜드가 경제운영의 실패와 실업률의 증가, 빈부격차의 심화로 인하여 고통을 받고 있으며, 최근에 방향을 선회하고 있는 것은(Dobbin, 2000), 신공공관리의 국제적 측면, 즉 “신자유주의적” 측면을 무시해선 안된다는 점을 보여준다. 이와 아울러 1970년대 이후 국제 금융질서의 확립과정에서 새로운 역할을 맡아 온 국제통화기구와 세계은행 등이 국제금융을 제공할 때, 공공부문의 개혁을 요구하는 점도 신자유주의의 대두와 신공공관리 사이의 밀접한 관계를 보여주는 사례라고 할 수 있다.

#### 4. 신공공관리의 이론적 구성

##### 1) 신공공관리: 하나의 이론?

미국의 정부재창조와 관련하여 신공공관리의 “이론”을 비판적으로 검토해 보자. 신공공관리의 이론적 비판은 신공공관리가 하나의 이론체계를 전제로 한다. 과연 그것은 하나의 이론체제인가?

앞서 보았듯이 신공공관리는 다양한 흐름을 나타낸다. “고어 보고서”의 실무자였던 카멘스키(Kamensky, 1996: 248)에 의하면 정부재창조 혹은 신공공관리는 이론적 기초를 갖지 못했고, 그것은 정부재창조의 “운동”이다. 윌리엄스(Williams, 2000)에 의하면 정부재창조는 상호 모순된 내용을 포함하는 여러 가지 정책방안의 격언집에 불과하

다. 린(Lynn, 1998: 232)에 의하면 그것은 곧 사라질 수 있는 하나의 “주제”로 다양한 학문분야의 도움을 받아야만 하나의 전통(*legacy*)이 될 수 있다. 또, 린(2001)은 신공공관리가 비판하는 “관료제 패러다임”이 가공의 신화임을 밝히고 있다. 정부재창조를 정부개혁운동의 역사적 시각에서 본 아놀드(Arnold, 1995)는 그것이 국외자 정치인인 카터, 레이건, 클린턴 등이 쓰게 된 대중정치적의 새로운 일면이며, 속임수로서 대중의 정부 혐오증을 이용하여 대중적 지지를 얻기 위한 수단으로 전략하였고, 이런 정부 때리기는 결국 정부의 정통성을 훼손함으로써 일반인의 정부관을 행정적 수선작업으로서는 복구할 수 없는 상태로 만든다고 비판한다.

그렇다면 신공공관리를 이론이라고 부를 수 있을까? 일반적으로 신공공관리가 시장의 효율성을 중시하는 신고전경제학, 공공선택이론, 주인-대리인이론에 바탕을 두었다고 말해지는데, 이런 이론적 바탕은 공공부문의 개혁이 이루어진 후 사후에 논리적 근거로서 제시된 측면이 많다. 엄밀한 잣대를 적용할 때, 신공공관리를 이론이라고 보기 힘들다. 그렇지만 정치나 행정적 행위에 관한 논의는 다소간의 명시적인 혹은 암묵적인 논리를 갖기 마련이다. 정부재창조운동도 이런 관점에서 암묵적이지만 이론적 논리를 갖고 있다고 볼 수 있다. 정부의 활동을 가까이에서 지켜본 오스본과 개블러는 명시적으로 정치이론을 만들지는 않았지만 좋은 정부는 어떤 것인지, 정부는 무엇을 해야 하는지, 정부를 이끄는 관료는 어떤 사람들이고, 어떤 동기로 움직이는지 등의 일반적으로 중요한 문제에 대해 폭넓게 언급하고 있으며, 그런 의미에서 실제적으로 정치이론을 만들고 있었거나(deLeon & Denhardt, 2000: 90), 기존 이론의 대안이 될 수 있는 아이디어를 제기하고 있었다. 피터스(Peters, 1996)는 관료적 모델에 대비되어 새롭게 대두되는 4개의 모델 — 시장정부 모델, 참여정부 모델, 유연한 정부 모델, 탈규제화 모델 — 을 제시한 바 있는데, 정부재창조의 개혁모델은 시장정부의 모델과 유사한 모델로 생각해 볼 수 있다.

어느 행정이론의 비판에서와 마찬가지로 신공공관리를 이론적으로

비판하려면 i) 개인의 본질, 행위에 관한 가정, ii) 사회에 관한 가정, iii) 정부를 구성하는 정치인, 관료에 관한 가정 등 사람에 대한 기본적 가정과 iv) 좋은 정부, 좋은 정치, 좋은 행정조직에 관한 가정, v) 공익과 공익의 산출에 관한 가정, vi) 정부조직과 그 외 조직과의 관계 등 정부의 활동과 관련된 핵심적 요소에 관한 가정을 검토해야 한다. 여기서 개인, 정치인, 관료에 관한 가정은 인간의 동기에 관한 내용을 포함한다. 또, vii) 정부가 직면한 변화의 본질과, viii) 신공공관리에서는 거의 고려되고 있지 않지만, 중요한 요소로서 국제질서와 행정현상도 검토되어야 한다. 각각의 측면에서 바라보면 신공공관리는 어떤 모습일까? 얼마나 바람직한 모습일까?

## 2) 신공공관리와 인간: 소비자, 이기적 개인, 기업가

새로운 이론의 밑바탕엔 새로운 인간의 이해와 인간의 동기이론이 깔려 있기 마련이다. 과학적 관리론과 인간적 관리론의 X이론, Y이론이나 인본적 인간관계론의 자율적 인간관, 조직경제론의 합리적인 이기적 인간관은 그 대표적 사례라고 할 수 있다. 관료적 모델을 비판하고, 번잡스런 규칙의 폐기를 주장하는 가운데서 드러난 신공공관리의 인간이해는 소비자, 이기적 개인, 기업가로 요약될 수 있다.

전통모델에 의하면 공무원은 정치가의 명령을 받들어 법규에 따라서 전문적 지식을 바탕으로 성실히 임무를 수행하는 사람이다. 업무의 수행과 관련해서 공무원은 정치가에게 책임을 지며, 정치가는 그를 선출한 시민들에게 책임을 지도록 상징되고 있다.

신공공관리론에 따르면 이와 같은 전통모델은 결국 모두에게 동일한 서비스를 제공하며, 시민의 욕구를 충분히 채워줄 수 없다. 대부분의 정부기관은 서비스 대상으로부터 자금을 받는 것이 아니기 때문에 그들을 고객(customer)으로 생각지 않고 있는데, 공공서비스를 받는 행정의 수혜자는 사기업의 고객과 같이 소비자(consumer)로 인식해야 한다. 따라서 신공공관리는 고객이 정부에게 구체적인 서비스를

요구할 수 있는 방안을 마련하고, 고객으로 하여금 기관을 선택하게 하며, 정부기관과 행정가는 고객에게 책임을 질 것을 요구한다.

한편, 행정가는 규칙에 얽매여 소비자인 시민의 요구에 적절히 대응하지 못하면서, 주어진 규칙 내에서만 합리성을 발휘하는 존재로 여겨지는데, 여기서 합리성이란 자기이익(*self-interest*)의 극대화를 꾀하는 개인을 의미한다. 그렇다고 행정가가 자질이 부족한 사람은 아니다. 오스본과 개블러(1992: xviii)의 말을 빌면 대부분의 행정가는 “책임감 있고, 재능 있으며, 헌신적인 사람들인데” 문제는 이들 행정가가 “이들의 창의력 발휘를 좌초시키며, 이들의 활력을 없애는 오래된 체제에 갇혀 있다”는 점이다. “정부에서 일하는 사람들이 문제인 것이 아니라 이들이 일하는 체제가 문제인 것이다.”

이와 같은 행정가의 자질에 대한 신뢰(?) 혹은 수사적 표현을 그대로 받아들여서는 안된다. 왜냐하면 신공공관리론에 따르면 이들 행정가들은 관료제에 갇히게 됨으로써(*trapped; boxed in*), 그리고 거대한 행정국가 체제에서는 주인인 의회가 대리인인 이들을 제대로 통제할 수 없기 때문에 행정가는 고객의 욕구가 아니라, 자신들의 이해와 자신들이 속한 기관의 필요를 최대한으로 충족시키려는 이기적인(그런 면에서 합리적인) 존재로서 행동한다고 보기 때문이다. 요컨대, 신공공관리론은 관료를 능력 있고 책임감 있다고 보면서도, 이기적인 존재로 봄으로써 언뜻 보면 행정가에 대한 엇갈리는 입장을 보이고 있다. 그런데 이와 같은 개인과 체제 사이의 갈등을 해결하기 위해서 행정가에 대한 재량권의 부여와 행정의 결과에 대한 엄격한 평가, 그리고 그에 따른 인센티브의 제공을 해결책으로 제시하는 것을 보면, 결국 신공공관리는 인간을 이기적인 존재라고 보고 있으며, 행정가로서의 임무수행은 궁극적으로는 자신들의 이기적인 욕구, 예컨대 보다 많은 권한과 보상을 충족시키기 위한 수단이라고 보고 있음을 알 수 있다. 이런 관점에서 보면 새로운 행정의 목표로 제시되고 있는 고객에 대한 관심과 좋은 서비스의 제공도 결국은 이기적 개인들을 구체적으로 보이는 성과를 통해서 결과물 중심으로 통제하려는 의도와 때

어놓고 생각하기 어렵다.

이기적인 행정가로 하여금 다양한 욕구를 가진 소비자에게 보다 좋은 서비스를 제공하게 하는 방법은 무엇일까? 그것은 이들을 기업가처럼 행동하게 만드는 것이다. “기업가적 정신이 공공영역을 변혁하는 방법”이라는 오스본과 개블러의 《정부재창조》의 부제가 단적으로 보여주듯이 기업가 정신 혹은 기업가적 정부는 신공공관리의 핵심을 구성한다. 기업가란 사기업에서 쓰는 용어이지만, 일반적 의미를 갖는다. 기업가란 “자원을 새로운 방법으로 활용하여 생산성과 효과성을 최대화하는 사람”(Osborne & Gaebler, 1992: xix)이다. 이들은 혁신의 기회를 분석하고 포착하여 활용하는 사람이다. 한마디로 기업가란 이윤동기에 움직이는 사람이다. 신공공관리론은 행정가 혹은 관리자가 재원을 소비하는 주체가 아니라 재정수입을 염두에 두며, 재원을 만드는 기업가이기를 바란다. 유사하게, 기업가적 정부는 “보다 효율적이고, 효과적인 관리방식을 탐색하며, 현상을 유지하기만 하는 전통적 대안을 피하고, “민간부문과 함께 작업한다. 확고한 사업적 감각을 활용한다. 민영화한다. 기업과 수익을 만드는 프로그램을 신설한다. 그것은 시장 지향적이다(Osborne & Gaebler, 1992: 18).” 이 같은 기업가(정신)에 대한 강조는 신공공관리가 지향하는 것이 더 좋은 서비스에만 있지 않고, 시장의 원리를 충실히 따르며 비용관리에 힘써서 납세자에게 부담을 주지 않을 것을 요구하고 있다.

소비자, 이기적 개인, 기업가로 표상되는 신공공관리론의 인간관, 행정가관은 행정가가 “무엇”을 해야 하는가의 측면이 아니라, “어떻게” 해야 하는가 라는 측면만을 언급하는 듯이 보이며, 보다 더 좋은 서비스를 효율적으로 제공하는 행정가를 상정하는 한 신공공관리론은 아무런 해악을 야기하지 않으면서 좋은 혜택만을 가져오는 일종의 파레토 최적으로 보인다. 하지만 “어떻게” 하느냐가 “무엇”을 하느냐를 결정할 수 있기 때문에 양자를 깔끔하게 분리하기는 쉽지 않고, 행정대상인 일반 대중을 소비자로만 보는 것이 바람직한 것도 아니며, 전통행정의 행정가가 중시하는 가치에 대해 언급되고 있지 않는

등 상당히 많은 문제가 감추어져 있다. 이러한 문제점은 다른 요소들을 다룬 이후에 다시 다루도록 하자.

### 3) 신공공관리와 사회 조직화의 원칙: 시장 그리고 정부

소비자, 이기적 개인, 기업가가 구성원인 사회는 어떤 사회일까? 이 사회에서의 통합은 어떻게 이루어질까?

신공공관리가 상징하는 사회는 엄밀한 의미에서 사회가 아니다. 이기적, 합리적 개인은 자신의 효용 또는 선호하는 가치 — 그것이 무엇이든 — 를 최대로 만족시키기 위해 노력하게 되고, 이것을 바람직하다고 여기고 있기 때문에 사회란 개인들의 모임에 불과하다. 개인은 사회와는 별개의 독립된 존재이며, 독자적 이해관계를 가지며, 자기 나름의 바람직한 상태 (*the good*) 에 대한 관념을 소유한다. 신공공관리론은 이런 개인들이 자신의 이해관계를 방해받지 않고 추구할 수 있도록 내버려두는 것이 최상이라고 본다. 정부가 할 일은 개인들이 서로에게 해를 주지 않도록 공정한 틀을 제공하기만 하면 된다. 도둑과 범죄를 막고, 개인들의 활동이 예측 가능하게 이루어지도록 법을 만들고, 집행하기만 하면 된다.

신공공관리론에 의하면 정부는 자신이 추구해야 할 궁극적인 가치를 알지 못하기 때문에, 그리고 궁극적인 가치를 사회에 강요해서도 안되기 때문에, 시장은 유형, 무형의 가치를 분배하는 가장 믿을 만한 틀이다. 신공공관리론에서 시장은 두 가지 측면에서 중요한 의미를 갖는다. 첫째, 시장은 가치를 분배하는 최선의 장치이다. 신공공관리론의 이념적 지주인 하이에크(Hayek, 1944)를 따른다면, 사회가 복잡해지면 인간의 제한된 정보능력 때문에 우리는 정부가 사회를 계획하고, 가치를 분배하도록 내버려두어서는 안된다. 시장의 가격 메커니즘이 정부보다 훨씬 우수한 사회적 자원의 배분 메커니즘이다. 프리드만(Friedman, 1962)을 따른다면 필수적인 정부의 활동영역을 넘어서는 정부의 간섭은 선택할 자유를 제약하며, 민주주의를 해치는

요인이다. 시장은 절대적인 선을 전제하지 않고, 전제주의적인 가치를 강제로 부과하지 않으면서 개인들의 자유로운 이익추구를 조화시킬 수 있는 공정한 게임의 규칙을 제공한다. 둘째, 시장은 경쟁이라는 강력한 장치를 통하여 창의력과 혁신이 없이는 누구도 생존하고 번영하기 어렵게 만드는 곳이다. “경쟁은 정부의 모든 활동분야, 즉 인사업무, 재무업무, 조달업무, 특히 공공서비스의 제공과정에서 적극 활용되어야 할 관리의 수단이다”라고 신공공관리론은 주장한다. 정부는 민간부문에서의 혁신적 방법과 업무채설계 등을 적극적으로 배워야 한다.

신공공관리론에 의하면, 기존 정부의 역할은 가능하면 축소되어야 한다. 원칙적으로 정부는 사회가 제대로 운영될 수 있도록 공정한 틀을 제공하면 그만이다. 복지국가 시대에 확대된 기능, 특히 공공서비스를 창출하고, 제공하는 기능은 시장과 경쟁이라는 규율을 통하여 이를 더 효율적으로 성취할 수 있는 민간부문에 맡겨야 한다. 오스본과 개블러, 고어의 보고서가 강조하고 있는 것처럼 정부는 세금을 더 거둘 것인가, 아니면 복지지출을 삭감할 것인가의 선택에 직면해 있는 게 아니다. 정부는 정부의 재창조, 즉 정부의 기능을 조정해야 한다. 정부는 더 이상 서비스의 산출, 전달 기능을 맡아서는 안된다. 정부의 가장 중요한 역할은 사회의 구성요소인 가정과 지역사회, 학교, 자발적 조직, 기업 등이 건강하게 운영되도록 조정하는 역할을 맡는 것이다(Osborne & Gaebler, 1992: 30); 노젓기가 아니라, 키잡기가 중요하다.

#### 4) 신공공관리와 사회조직, 국제조직

신공공관리론에서 사회조직이 정부활동에서 차지하는 위치는 두 가지 서로 다른 시각에서 평가해 볼 수 있다. 첫째, 소비자로서의 사회조직이다. 정부는 가정, 자발적 조직, 기업 등에 서비스를 제공하는 조직이다. 정부는 어떻게 하면 이들에게 질 좋고, 값싼 서비스를 제공



해야 할지를 최종 목표로 삼아야 한다. 둘째, 서비스 생산과정에서 동반자로서의 사회조직이다. 서비스의 산출과 전달을 정부가 모두 다 해야 하는 것은 아니다. 민영화나 민간위탁, 공동생산 등을 고려해야 한다. 서비스 제공에 있어 정부는 촉매자와 촉진자로서 기능하는 것이 바람직하다. 많은 기능을 다른 사회조직이 수행하게 함으로써 정부는 납세자의 세금을 절약할 수 있을 뿐만 아니라 정책결정에 보다 많은 신경을 쓸 수 있고, 보다 많은 조직이 활약할 수 있게 만든다 (Osborne & Gaebler, 1992: 31~32).

이런 키잡기 혹은 조종(*steering*) 능력은 세계화된 경제에서는 더욱 필요하다. 세계경제가 기업에 미친 영향에 대해서는 주목하고 있지만 정부에 미친 영향에 대해서는 주의를 기울이지 않는 경향이 있는데, 경쟁이 격화되면서 교육자로서, 인력 훈련자로서, 연구기금 제공자로서, 규제자로서, 규칙결정자로서, 사회간접자본의 운영자로서의 역할은 훨씬 중요해지고 있다(Osborne & Gaebler, 1992: 33). 정부는 전체 국민의 학력 수준을 높여야 할 뿐 아니라 사회의 강력한 이익집단에게도 변화를 촉구해야 한다. 통치뿐만 아니라 거버넌스가 중요해진 것이다.

신공공관리론과 세계화의 관계를 말할 때, 우리가 주목해야 할 것은 그것이 지니는 대외적 의미이다. 미국이 공공부문의 개혁을 말하면서 민간위탁이나 민영화를 주장할 때, 또 회계의 투명성을 얘기할 때, 그것은 그야말로 정부부문의 합리화를 위한 미국 내의 문제이다. 그런데 미국이 다른 나라에게 민영화를 요구할 때, 혹은 IMF나 OECD가 이것을 다른 나라, 특히 개발도상국에게 권고하고 요구할 때, 그것은 해당되는 국가의 공공부문을 외국의 자본에게 개방하라는 말이 된다. 국제적 레짐의 형성자(*regime maker*)로서 미국의 주장과 그것을 받아들여야 하는 레짐의 수용자(*regime taker*)의 입장과 이해관계는 다를 수밖에 없다. 자유무역의 역사가 잘 보여주듯이 이러한 권고는 대체로 발달된 국가의 이해관계를 대변했지, 덜 발달된 국가의 발전에 기여하는 경우는 적다.

## 5. 신공공관리의 이론적 비판

“고어 보고서”는 정부재창조의 근본원칙(*bedrock principles*)을 4가지로 요약하여 번잡한 규칙의 삭제, 고객 최우선, 성과달성을 위한 임파워먼트, 적은 비용으로 좋은 정부창출 등을 제시하고 있다(Gore, 1993: 7~8). 고어(Gore, 1993: 8)는 이 원칙이 전통적 가치, 즉 동등한 기회, 정의, 다양성, 민주주의를 내팽개치는 것이 아니고, 오히려 우리가 전통적 가치를 키워내지 못하고 있기 때문에 이 원칙이 필요하다고 말한다. 고어의 근본원칙은 새로운 정부“관리”의 원칙을 말하고 있기 때문에 별로 문제가 없는 듯이 보인다. 하지만 위에서 우리가 세 가지로 구분하여 본 신공공관리의 논리적 구성요소는 단순한 “관리” 원칙을 넘어서서 전통적 행정의 가치를 손상하고, 민주주의에 위협이 되는 중요한 정치적, 행정적 함축을 지니고 있다. 신공공관리론의 논리를 비판적으로 들여다보자.

### 1) 원자화된 개인 대 시민

신공공관리론의 서비스 대상인 소비자, 이기적인 개인은 원자화된 개인이며, 추상적인 개인이다. 시장에 홀로 선 존재로서 사회와 독립되어 있고, 역사도 사회적인 소속과 지위도 없는 개인이다. 그의 목표(*self-interest*)는 사회적으로 정의되지 않는다. 그에게 가장 중요한 것은 사회적으로 정의되지 않은 어떤 가치 혹은 선호(*reference*)를 선택할 자유를 지니고, 그것을 실현하는 일이다. 기업가는 자신의 이해를 최대한으로 실현하기 위하여 노력하는 존재이다. 신공공관리론은 정부가 이들의 요구에 반응하여 정책을 펴고, 행정가가 기업가적인 정신으로 행정업무를 수행할 것을 요구한다. 여기서부터 번잡스런 규칙의 삭감, 절차보다는 결과를 중시하는 관리, 적은 비용으로 좋은 서비스를 생산하는 원칙이 도출된다.

전통행정의 가장 큰 원칙은 행정가는 시민이 뽑은 대표자가 대변하는 가치를 실행에 옮기는 것이다. 그렇다면 행정서비스의 소비자와 시민은 같은가? 행정소비자가 행정서비스 시장에서 자신의 이익을 추구하는 개인이라면, 시민은 공동체의 구성원으로서 민주사회를 구성하는 핵심이다. 시민은 공동체에서 역사적으로 형성되고 발전된 가치를 지닌 존재이며, 자신이 속하는 공동체, 정치체제라는 전체의 이익을 염두에 두는 존재이다. 루소의 표현을 빌자면 소비자는 자기 일에만 관심을 기울이는 부르주아이고, 시민은 전체 사회의 구성원으로서 일반적인 이해에 관심을 기울이는 공민(*citoyen*)이다(Lowith, 1941: 241~246). 신공공관리론에는 공민으로서의 시민은 존재하지 않으며, 모든 행정서비스의 대상자는 사회신분이나, 성별이나, 빈부의 차이 없이 똑같은 존재로 취급된다.

기업가적 정부의 논리를 끝까지 밀고 가면 정부는 공동체를 구성하는 시민집단의 모든 차이를 무시하고, 시민을 소비자라고 보고, 그들의 요구를 경제적 합리성의 시각에서 판단하여, 그들의 욕구를 만족시키는 정책만을 펴면 된다. 그러나 시민은 경제가치가 교환되는 시장에 존재하는 소비자와는 다르다. 시민은 공동체가 가치 있다고 보는 것을 정부가 실행에 옮겨주기를 바라며, 더 나아가서 그 가치가 무엇인지 분명치 않을 때에는 정치적 토론과 절차를 통해서 그 가치를 찾아내고 표명하여 주기를 바란다. 시민은 눈앞에 보이는 이익뿐만 아니라, 장기적 목표와 이익, 다음 세대의 이익도 정부가 고려해 주기를 원한다(deLeon and Denhardt, 2000: 91). 자기가 당장 손해를 보는 경우가 있더라도 정의란 이름으로, 공정성의 이름으로, 평등의 이름으로 정부가 정책을 펼 것을 요구하기도 한다. 정부의 활동이 시장에서의 교환활동보다 훨씬 복합적인 까닭은 바로 이같이 상이한 이해관계와 관점을 가진 시민을 다루는 정치성, 공공성을 지니기 때문이다.

정치적으로 실질적인 문제는 행정의 대상을 소비자라고 보는 신공공관리론이 소비자 중에는 유력한 정치적 자원을 가진 집단이 있다는 사실을 무시한다는 점이다. 결국, 힘있는 자가 더 많은 정부서비스의

소비자가 되기 쉽다. 아놀드(Arnold, 1995: 415)가 잘 지적하고 있듯이 고어의 리포트는 “왜 낭비적 프로그램이 지속되는가?”라고 묻고는 몇몇 힘있는 손에 의한 특수이익이 일반이익을 압도하기 때문이라고 답하지만(Gore, 1993: 93), 곧 정치문제를 외면한다. 소비자를 추상적으로 보기 때문에 신공공관리론에는 정치가 들어설 공간이 없으며, 다양한 욕구를 지닌 시민이 들어설 공간이 없다. 이렇게 정치적 문제를 외면함으로써 신공공관리론은 다분히 힘있는 소비자를 선호하는 정책을 펼 가능성이 높다. 신공공관리론의 “소비자”주의는 힘있는 소비자를 위한 이데올로기일 수 있다.

소비자주의가 이데올로기라는 점을 확연히 보여준 것은 대처다. 크리거(Krieger, 1986: 73~130)가 날카롭게 분석했듯이 대처는 교외의 중산층을 정치적 지지층으로 삼으면서 이민자의 시민권을 제한하였고, 인종문제를 부각시켰으며, 복지에 의존하는 취약층의 혜택(*entitlements*)을 차별적으로 삭감하는 분열의 전략(*de-integrative strategy*)을 폈다. 또, 대처는 파업을 일으키는 탄광의 노동자를 “내부의 적”(*enemies within*)으로 돌렸다. 이와 같은 대처의 정책을 뒷받침하고 있는 것이 행정서비스의 대상은 같은 공동체의 구성원인 ‘시민’이 아니라 자신이 대변하고자 하는 ‘소비자’라고 보는 소비자주의임을 분명히 밝혀둘 필요가 있다.

요컨대 원자화된 개인, 소비자를 염두에 둔 신공공관리론은 이제는 더 이상 존재하지 않는 “아주 안정된 사회제도를 지닌 동질적 사회로의 복귀를 가정”하고 있다(Box et al., 2001: 614). 소비자 중심의 신공공관리론에서는 정부가 현대사회의 복잡한 문제를 다루고, 사회의 각 계층을 대변할 수 있는 이론적 가능성을 발견하기 어렵다. 시민과 정치를 고려하지 않는 신공공관리의 원칙이 바람직한 개혁의 이론적 근거가 되기 어려운 이유이다.

## 2) 공익의 산출: 시장 대 정부

무엇이라고 정의하든 공익은 전통행정이 추구하는 목적이다. 입법기관이 법을 제정할 때, 행정기관이 새로운 규제를 만들 때, 이들이 “공익의 이름”으로 그런 행위를 하는 것을 볼 수 있다.

신공공관리론에 의하면 공익은 원자화된 개인이 이룩하는 사회에서의 이익의 결집(*aggregation of interests*), 그 이상도 그 이하도 아니다. 정부는 궁극적인 선(*the ultimate good*)을 알 수 없기 때문에 공익은 정부가 결정할 수 있는 것이 아니다. 이렇게 원자화된 개인들의 이해를 결집하는 가장 좋은 방법은 시장에 의한 이해의 결집이다. 이런 신공공관리론의 시각에 따르면 정부가 할 수 있는 일은 제한적이다. 이에 대해서 방임적 자유주의자인 프리드만(1962: 15)은 이렇게 말한다: “물론 자유시장의 존재가 정부의 필요를 제거하는 것은 아니다. 오히려 정부는 게임의 규칙을 결정하는 포럼으로서, 그리고 결정된 규칙을 해석하고 집행하는 심판관으로서 필수적이다. 시장이 하는 일은 정치적 수단에 의하여 결정되어야만 하는 쟁점의 범위를 크게 줄여주는 일이며, 그럼으로써 정부가 게임에 직접적으로 참여하는 정도를 최소화하는 일이다(원저자의 강조).” 즉, 정부는 규칙의 제정자이며, 심판이어야 한다. 이런 자유주의적 시각에 따르면 공익이란 — 이 용어를 굳이 쓰자면 — 시장의 규칙에 따라 형성되는 부산물인 것이다. 한편, 프리드만(1962: 27~32)이 밝히듯이, 그는 무정부주의자는 아니다. 시장실패론의 입장을 수용하여 그는 “기술적” 독점이 일어나는 경우와 외부효과가 발생하는 경우에 국가의 역할을 인정한다.<sup>9)</sup>

자유주의적 공익관을 취하고 있는 신공공관리론에서 공익이란 싼값으로 고객에게 만족을 주는 서비스를 제공하는 일이며, 고객에게 서비스를 선택할 자유가 주어져야 한다. 이 선택의 자유는 입법부나 행정부가 제공하는 서비스를 소비하도록 강요하는 체제가 대체될 때 가능하다; 정부의 독점권을 깨뜨리고, 시민에게 선택할 조건을 만들어 낼 때 가능하다(Peters, 1996: 43~44). 고객의 선택과 독립된 공익이

란 생각되지 않고 있다. 공익이란 곧 효율적인 소비자의 선택과 그것을 가능케 하는 조건이 존재할 때 나타나는 결과물이다.

그러나 전통적 행정론자들에게 공익은 적극적인 정부의 활동을 의미한다. 이때의 공익은 시장의 실패를 인정하는 사람들이 인정하는 정부의 역할을 넘어서는 차원을 지닌다. 시장의 실패에서 논의를 시작하는 경우 공익이란 소극적으로 정의되어, 시장이 스스로 할 수 없는 일, 그것을 정부가 “떠”맡는다는 것을 의미한다. 하지만 이런 해석은 정부의 활동을 설명하는 데 한계가 있다. 정부가 공익을 위하여 어떤 정책을 편다고 할 때, 적어도 정부는 어떤 가치를 위하여 적극적으로 어떤 행동노선을 “선택”하고 있음을 의미하기 때문이다. 이때 공익은 적법한 절차의 부산물 이상의 그 무엇이다.

효율성과 평등성을 연구한 오쿤(Okun, 1975: 1)에 의하면, 자본주의적 민주주의는 평등주의적 정치와 점차 벌어지는 경제적 복리의 격차를 인정하는 “불편한 타협”을 나타내는 제도적 장치이다. 평등성의 추구는 필연적으로 불평등을 창출하며, 평등과 효율 사이엔 상쇄관계(*trade-off*)가 있다. 따라서 사회는 효율성을 추구하는 시장의 바깥에 사회적, 정치적 권리를 설정하여 평등을 촉진하고자 한다(Okun, 1975: 4). 달리 말하면 평등의 촉진이란 효율성과는 다른 차원에서 선택된 정치적 결정이다. 따라서 공익을 얘기할 때는 효율성의 추구 뿐만 아니라 공동체의 정치적 선택을 말해야 하며, 이 같은 결정은 정부의 중요한 역할 중의 하나이다.<sup>10)</sup> 그 결정의 내용이 무엇이든 이것이 공익을 구성한다. 공익은 효율성 추구의 부산물이 아니다.<sup>11)</sup>

이보다 더 나아가서 강한 민주주의나 통합적 민주주의를 주장하는 사람들은 공동체나 정부가 시민의 가치에 영향을 주고, 새로운 가치를 제시하는 역할에 주목한다(Box, et. al., 2001; deLeon & Denhardt, 2000). 이들에 따르면 개인의 선호는 각 개인에게 주어진 것이 아니며, 공동체를 통해서 육성되고 개발되어지는 것이다. 개인은 공동체로부터 정체성을 얻게 되며, 공동체생활에 참여함으로써 새로운 정체성을 얻어가게 된다. “인간을 동기화시키는 것은 시장에서의 효율성

추구와 조직의 일체감이다”라고 잘라 말한 사이몬(Simon, 1998)도 바로 이 점을 지적한 것이다. 결국, 정부는 공익의 문제를 도외시할 수 없고, 도외시해서도 안된다.

신공공관리의 바탕이 되는 자유주의는 원자화된 개인을 그 출발점으로 삼는 한 공익 개념을 산출할 수 없다. 공익은 공동체의 존재를 바탕으로 하고, 개인이 사회적으로 규정된다고 가정할 때에만 가능한 개념이다(Sanders, 1984: 9). 바로 이런 이유 때문에 신공공관리론이 공동체생활의 요체인 정부를 공동체의 선, 즉 공익을 적극적으로 추구하는 주체로 이해하지 못하고 있다.

### 3) 행정의 가치: 효율성 대 민주성, 형평성, 책임성

공익과 더불어, 효율성, 민주성, 형평성, 책임성은 전통적 행정이론이 중시해 온 행정의 목표이다. 우리는 신공공관리론이 소비자의 만족을 중심으로 한 효율성에만 주로 관심을 기울이는 것을 보았다. 민주성, 형평성에 대해서는 거의 언급하고 있지 않으며, 책임성을 강조하는데, 이때의 책임성이란 전통행정이론에서 주장하는 것과는 다르다.

신공공관리는 임파워먼트와 대응성을 말하지만, 이때의 임파워먼트는 구성원의 민주적 참여와 그를 통한 개인의 성장이 아니라 효율성을 높이기 위한 수단으로서의 민주성일 뿐이다. 이는 시장과 민주주의를 얘기하는 프리드만의 생각과도 일치한다. 그는 시장이 민주주의의 필수조건이라고 말하는데, 그가 말하는 민주주의란 민주주의 정체를 말하는 것이지, 행정과정에서의 민주성, 즉 고객의 직접 참여와 개인의 성장을 의미하는 민주성을 말하는 것은 아니다. 슈페터가 말하는 정치시장에서 투표를 통해 지도자를 선택하는 형식적 제도로서의 민주주의를 의미할 뿐이지, 실질적 민주성을 의미하는 것은 아니다.

형평성과 평등이 효율성과 상쇄의 관계에 있기 때문에 신공공관리론은 중요한 이 문제에 관해서는 언급을 하지 않는다. 효율성과 형평성을 동시에 높이는 것은 어렵기 때문이다. 그렇지만 논리에 보다 철저

한 프리드만이나 하이에크는 이 문제를 단적으로 표현한다. 프리드만(Friedman, 1962: 195)에 의하면 “그러므로, 자유주의자는 한편으로는 권리의 평등, 기회의 평등과, 다른 한편으로는, 물질적 평등 혹은 결과의 평등을 분명히 구분한다. … 그러나 그는 보다 큰 물질적 평등을 자유로운 사회의 바람직한 부산물로 여기지, 주요한 정당화의 요인으로 여기지는 않을 것이다.” 하이에크(Hayek, 1997: 150)는 보다 분명한 어조로 말한다: “법 및 행위의 일반준칙으로서 평등성은 자유에 공헌하는 평등의 유일한 유형이자 자유를 파괴하지 않고 확보할 수 있는 유일한 평등이다. 자유는 다른 유형의 평등과는 아무런 관계가 없을 뿐 아니라 많은 측면에서 불평등을 창출하게 마련이다. 이는 개인적 자유의 불가피한 결과이자 그 정당화의 일부이기도 하다.” 사정이 이렇다면 효율성의 제고와 정부의 혁신을 주장하는 강한 정치성을 띤 신공공관리론이 형평성을 논의하지 않는 것은 당연하다고 할 것이다.

책임성(*accountability*)은 신공공관리론에서 자주 사용되는 용어이다. 이 때의 책임성이란 관리자가 분명한 업무상의 책무(*responsibility*)를 갖는 대신, 그 결과와 성과에 대하여 고객에게 책임을 진다(*accountable*)는 의미이다. 시장에서 기업가의 책임이라고 할 수 있다. 이것은 전통적 행정학에서 말하는 책임성, 즉 실무자는 정치적 상판에게 책임을 지고, 그는 행정수반에게, 행정수반은 입법부에게, 그리고 궁극적으로 국민에게 책임을 진다는 책임성과는 배치되는 면이 있다. 전통적 의미에서의 책임성은 행정부의 자의적 행정행위를 막기 위한 법적 장치를 의미하는 것인 반면, 신공공관리론에서의 행정은 오히려 관리자에게 보다 큰 재량권을 주자는 것이기 때문이다. 더욱이 공공서비스 전달에 있어서의 민간부문과의 파트너십은 책임성의 소재를 따지기 어렵게 만든다. 관리자에게 권한을 부여하고, 보다 나은 성과와 결과를 산출함으로써 책임성을 확보하겠다는 신공공관리론의 주장은 민주적 책임성을 손상시키는 것이다. 유연한 대응은 변덕스럽고, 무책임한 반응의 위험을 담고 있으며(Rockman, 1997: 287), 신공공관리론



은 아담 스미스 이전에 제임스 매디슨을 생각하여야 한다(Cook, 1998: 229)는 지적은 신공공관리론이 이론적으로 민주적 책임성을 확보하는데 실패하고 있음을 보여준다.

신공공관리에 관한 우리의 비판적 논의를 요약해 보면, 신공공관리는 행정가와 고객을 이기적 존재로 봄으로써 이들이 공동체 안에서 의미를 찾는 다양한 참여적, 민주적 욕구를 지닌 시민으로 보지 못하고 있다. 또, 신공공관리는 개인을 효율성의 증대에만 주로 관심을 기울이는 존재로 보고, 사회조직과 이해결집의 주요 원리를 시장에서 찾음으로써 공익의 추구를 논의의 대상에서 제외시키고 있으며, 정부가 공익을 추구하는 존재라는 점도 이해하지 못하고 있다. 같은 이유로, 신공공관리는 전통적 행정의 주요 가치인 민주성과 형평성, 책임성을 손상시키는 논리를 전개하게 된다. 결론적으로 말한다면 신공공관리론은 고객만족과 행정의 성과를 높이려는 원래의 의도와 행정의 성과를 평가하고, 행정조직을 유연화하려는 다양한 노력에도 불구하고, 행정을 펼쳐나갈 때에 중심적 공익, 민주성, 형평성 등에 대한 대답을 주지 못하고 있기 때문에, 바람직한 공공부문의 개혁을 위한 이론 혹은 이념으로서의 불모의 이론이며, 우리를 오도할 이론이라고 말할 수 있다.

## 5. 결론

이 글을 요약하는 대신, 신공공관리론의 확산과 관련하여 신공공관리론을 한국에 적용할 때 생각해야 할 몇 가지 고려사항을 지적하고자 한다. 선진국 경제의 위기와 보수주의 정치의 만남으로 촉발된 신공공관리론은 세계적인 현상이 되어 많은 정책모방의 대상이 되어 왔는데, 우리나라도 그것을 무비판적으로 받아들였다. 이미 보았듯이, 이론적으로 볼 때 신공공관리론은 바람직한 행정개혁의 논리로 부족하다. 그 이외에도 신공공관리론을 한국에 도입하는 데에는 그들과

다른 우리의 사정에 주목할 필요가 있다. 첫째, 신공공관리론은 복지 국가의 프로그램이 발달되었고, 이를 위한 관료체제가 비대해진 국가에서 시작되었다는 점이다. 이들 국가들과 비교해 볼 때, 우리에게겐 공공부문의 축소가 아니라, 오히려 확대가 필요한 실정이다(박동서 외, 1992 참조). 둘째, 보다 현실적인 문제로 부패가 심하고, 민주적인 행정의 전통이 자주 흔들리는 한국의 경우 신공공관리론은 많은 부작용을 초래할 수 있다(이종범, 1995). 셋째, 신공공관리론은 신자유주의의 산물로서 강자의 입장에서 공공부문의 감축과 개방을 촉구하는 미국과 다국적 기업의 이해관계를 반영하고 있다. 그들의 입장에서 효율적인 것이 우리에게는 효율적이지 않을 수 있다는 점을 인식해야 한다.

이 글은 신공공관리론을 이론적으로 다루었기 때문에 적용상의 문제나 실제로 발생한 문제, 성공적인 사례 등을 검토하지 않았다. 공공부문의 성과 측정에서 거둔 신공공관리론의 기법을 검토하지도 않았다. 또, 기업에서 활용하는 관리 기법을 검토하지도 않았다. 적용상의 문제가 없다거나, 성공적인 관리의 사례가 없다는 뜻은 아니다. 즉, 신공공관리론을 폐기해야 한다는 뜻이 아니다. 신공공관리론은 현실적으로, 이론적으로 몇 가지 중요한 기여를 하고 있음이 사실이다. 첫째, 그것은 지나치게 방만하게 운영되던 관료체제의 운영방식에 발상의 전환을 가져왔다. 우리가 신공공관리론의 시장적 효율성을 문제삼는 것은 그것이 일방적으로 강조되어, 그것이 형평이라는 가치와 상쇄관계에 있음을 충분히 인식하고 있지 않기 때문이다. 둘째, 행정학에 “관리”의 문제를 성공적으로 부각시켜, 행정이론과 관리이론의 경계를 재검토하게 만든 것도 중요한 기여의 하나이다(Kaboolian, 1998). 아놀드가 지적했듯이 신공공관리로 표현된 90년대 미국의 정부개혁은 이제까지의 “거시적인” 정부구조개혁과는 달리, 조직 수준의 핵심기술을 변화시키려는 “미시적인” 개혁을 꾀한 점에서 높이 평가될 만하다(재인용, Thompson, 2000). 셋째, 신공공관리론의 논리적 문제점과는 별도로 미시적인 변화방식의 추구 때문에

신공공관리론은 기업에서 성공한 관리 기법을 도입하였는데, 이런 시장적 기법은 시장적 경쟁이 적절한 행정의 영역에서는 성공적으로 적용될 수 있을 것이다. 신공공관리론은 보다 낮은 행정서비스를 제공하기 위한 노력에 참신한 자극제가 되었다. 하지만, 그것은 비효율적 행정문제의 해답이라기보다 문제의 제기로 보고 지속적으로 해답을 모색하는 것이 바람직하다.

## ■ 주

- 1) 그렇다고 김대중 정부의 개혁이 신공공관리에 기반을 두고 있다는 말은 아니다. 이에 대해서는 이명석(2001), 이연호(1999)를 보라.
- 2) 하지만 오스본과 개블러의 주장이 논리적 설득력이 있다는 뜻은 아니다. 《정부재창조》는 개혁의 성공 사례를 바탕으로 삼아 관료제 때리기를 하고, 자극을 주는 데 주로 기여한 저널리즘의 산물이다. 이에 대해서는 Williams(2000)와 Moe(1994)의 탁월한 해석을 보라.
- 3) 피터스(1996: 13~16)는 크게 네 가지 요인을 들고 있다: 첫째, 경제성장의 둔화와 국제경쟁의 격화 등 경제적 요인; 둘째, 인구구성의 변화에 따른 복지프로그램 비용의 증가; 셋째, 정부의 효율성에 대한 대중의 불만; 넷째, 정부의 통치능력 쇠퇴.
- 4) 영국의 경우, 국영기업의 민영화는 무엇보다도 재정적자 문제를 해결하기 위해서 시작되었다. 이에 대해서는 손더스와 해리스(Sanders & Harris, 1994: 7~11)를 보라.
- 5) 민영화를 지지하는 세력을 실용적 지지자, 이념적 지지자, 상업적 지지자, 대중주의자로 나눈 사바스(Savas, 1999: 22~33)의 논의는 신공공관리론의 지지자를 이해하는 데에도 도움이 된다.
- 6) 한편, 코몬(Common, 1998)은 신공공관리론의 확산에 관한 여러 시각을 비교한 후, 1990년대 신공공관리론의 확산을 설명하는 데는 정책이전이라는 시각이 가장 설득력이 있음을 보여주고 있다.
- 7) Embedded liberalism은 “배태된 자유주의”라고 많이 번역되었는데, 이는 한국말 자체로서도 어색하고 의미가 분명치 않을 뿐더러, 그 의미내용을 고려하지 않은 아주 불분명한 직역이다. 이 용어는 국제적으로는 IMF와 GATT 체제로 대표되는 자유무역의 이념이 각국의 독자적인 개입주의적, 또는 케인즈적 국내정책에 둘러싸인, 혹은 바탕을 삼고 있는 상태를 의미한다.
- 8) 미국의 정책과 전후 브레튼 우즈체제의 붕괴에 관한 비판적 설명으로는 블록(Block, 1977)을 보라.
- 9) 시장실패에 관한 명쾌한 논의는 윌프(Wolf, 1988: 19~34)를 보라.
- 10) 윌프가 말하는 시장과 정부의 선택도 이 점을 밝히고 있다(Wolf, 1988).
- 11) 공익에 관한 포괄적인 논의로는 백완기(1981)를 보라.

## ■ 참고 문헌

- 김근세. 1996. "Sayre 법칙의 종말?: 영국 신관리주의의 본질과 한계," 《한국행정연구》 5(2): 127~149.
- 김중양. 1994. "공공부문에의 민간경영기법의 도입과 한계," 《한국행정연구》 3(2): 1~18.
- 백완기. 1981. "정책결정에 있어서 공익의 문제," 《한국정치학회보》 15: 139~159.
- 신희영. 2001. "신공공관리론에 대한 비판적 고찰: 비판적 실재론적 접근," <2001년도 한국행정학회 동계학술대회 논문집>: 601~615.
- 안문석. 1998. "정부개혁의 이슈," 《한국행정연구》 7(2): 5~19.
- 이명석. 2001. "신공공관리론, 신거버넌스론, 그리고 김대중 정부의 행정개혁," 《한국행정학회 춘계학술대회》: 305~321.
- 이연호. 1999. "김대중 정부의 경제개혁과 신자유주의적 국가등장의 한계: 동아시아 개발도상국의 한 사례," 《한국정치학회보》 33(4): 287~307.
- 이종범. 1995. "기업형 정부의 구축방안," 《한국행정연구》 4(1): 20~45.
- 임도빈. 2003. "한국 신공공관리론적 개혁에 대한 비판적 고찰: 지방자치단체 행정서비스 현장제 도입 사례," 《한국행정논집》 15(1): 1~23.
- 조성한. 2000. "경영혁신의 허와 실: 이론적 모순과 비합리적 과정," 《한국정책학보》 9(1): 5~27.
- Arnold, Peri E. 1995. "Reform's Changing Role," *Public Administration Review* 55(5): 407~417.
- Barzelay, Michael. 2001. *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. University of California Press.
- Block, Fred. L. 1977. *The Origins of International Economic Disorder: A Study of United States International Monetary Policy from World War II to the Present*. Berkeley: University of California Press.
- Box, Richard, G. S. Marshall, B. J. Reed & C. M. Reed. 2001. "New Public Management and Substantive Democracy," *Public Administration Review* 61(5): 608~619.
- Common, Richard K. 1998. "Convergence and Transfer: A Review of the Globalization of New Public Management," *International Journal of Public Management* 11(6): 440~450.
- Cook, Brian. 1998. "Politics, Political Leadership, and Public Management," *Public Administrative Review* 58(3): 225~230.
- deLeon, Linda & Robert B. Denhardt. "The Political Theory of Reinvention," *Public Administration Review* 60(2): 89~97.
- Dobbin, Murray. 2000. "New Zealand's Vaunted Privatization Push Devastated the Country, Rather Than Saving It," *The National Post* 8. 15.
- Friedman, Milton. 1962. *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hayek, Friedlich A. 1944. *The Road to Serfdom*. Chicago: University of Chicago Press(정도영 역. 1973. 《예종에의 길》. 서울: 삼성문화문고).
- \_\_\_\_\_. 1960. *The Constitution of Liberty*. Chicago: University of Chicago Press(김균 역. 《자유헌정론 I》. 서울: 자유기업센터).

- Heeks, Richard. 1999. "Reinventing Government in the Information Age," in Richard Heeks(ed.). *Reinventing Government in the Information Age*: 9~21. London: Routledge.
- Jones, L. R., J. Gutherie & Peter Steane. 2001. "Learning From International Public Management Reform Experience," *Learning From International Public Management Reform* 11: 1~26.
- Kaboolian, Linda. 1998. "The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate," *Public Administration Review* 58(3): 189~193.
- Kamensky, John M. 1996. "Role of the 'Reinventing Government' Movement in Federal Management Reform," *Public Administration Review* 56(3): 247~255.
- Kettl, Donald F. 2000. "The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government," *Public Administration Review* 60(6): 488~497.
- Knott, Jack H. & Gary J. Miller. 1987. *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc.
- Lowith, Karl. 1941. *Von Hegel bis Nietzsche*(강학철 역. 《헤겔에서 니체에게》). 서울: 삼일당.
- Lynn, Laurence E. 1997. "The Public Management as an International Phenomenon: A Skeptical View," *International Journal of Public Management* 1(1).
- \_\_\_\_\_. 1998. "The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy," *Public Administration Review* 58(3): 231~237.
- \_\_\_\_\_. 2001. "The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For," *Public Administration Review* 61(2): 144~160.
- Manning, Nick. 2001. "The Legacy of the New Public Management in Developing Countries," *International Review of Administrative Sciences* 67: 297~312.
- Margilin, Stephen A. 1990. "Lessons of the Golden Age: An Overview," In S. A. Marglin & J. B. Schor(eds.). *The Golden Age of Capitalism: Reinterpreting the Postwar Experience*: 1~38. New York: Oxford University Press.
- Mascarenhas, R. C. 1993. "Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform of the Public Sector: Reform of the Public Sector in Australia, Britain, and New Zealand," *Public Administration Review* 53(4): 319~328.
- Moe, Ronald C. 1994. "The 'Reinventing Government' Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences," *Public Administration Review* 54(2): 111~122.
- OECD. 2002. *Public Sector Modernization: A New Agenda*.
- Osborne, David & Ted Gaebler. 1992. *Reinventing the Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Ostrom, Vincent. 1974. *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Alabama: Alabama University Press. Revised Ed.
- Perrin, Burt. 2002. *Implementing the Vision: Addressing Challenges to Results-Focused Management and Budgeting*. Paris: OECD.
- Peters, Guy B. 1996. *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence: University Press

of Kansas.

- Rockman, Bert A. 1997. "Honey, I Shrank the State: On the Brave New World of Public Administration," in Ali Farazmand(ed.). *Modern Systems of Government: Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Ruggie, John G. 1982. "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order," *International Organization* 36(2): 195~231.
- Saunders, Peter & Colin Harris. 1994. *Privatization and Popular Capitalism*. Buckingham: Open University Press.
- Savas, E. S. 1987. *Privatization: The Key to Better Government*. New York: Chatham House Publishers[박종화 역. 《민영화의 길》. 서울: 한마음사].
- Simon, Herbert A. 1998. "Why Public Administration?," *Public Administration Review* 58(1).
- Skowronek, Stephen. 1982. *Building A New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877~1920*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thompson, James R. "Reinvention As Reform: Assessing the National Performance Review," *Public Administration Review* 60(6): 508~521.
- Terry, Larry D. 1998. "Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement," *Public Administration Review* 58(3): 194~200.
- Williams, Daniel W. 2000. "Reinventing the Proverbs of Government," *Public Administrative Review* 60: 522~534.
- Wolf, Charles, Jr. 1988. *Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternative*. Cambridge: MIT Press.

is utilized. According to a theory of public sphere, an advent of social realm, which is dominated by a market mechanism, is a modern phenomenon. The expansion of social realm results in the decline of public sphere which the public participate in and debate on the problems of community. This phenomenon is remarkable in the recent reformation programs of public sector. From critically reviewing *Reinventing Government* (1992) of Osborne & Gaebler, I illustrate an example that the idea of publicness is threaten. This crisis of publicness can be overcome by the restoration and activation of public sphere. The conditions of activation of public sphere are the participation, the communicative competence, and the speech situation excluded power relations.

Key Words : publicness, public sector, government reinvention

### **3. A Critique of New Public Management: Isolated Individual, Forceful Market, Shrunken Government**

Yung-Chul Lee

This paper is a theoretical critique of New Public Management (NPM) movement. Propelled by economic crisis and neo-liberal ideas and supported by international organizations, the NPM has become a world-wide public sector reform movement. Yet, begun as a practical movement, the NPM lacks solid theoretical foundations. In this paper, we critically review its theoretical core and argue that the NPM has a notion of consumer as atomized individual in a contrast to a traditional notion of citizen, that its

notion of public interest via market mechanism is insufficient to produce positive governmental activities and that it ignores or fails to deal with the traditional values of public administration, such as democracy, fairness, equity and responsibility. We also suggest that the NPM movement imposed upon the developing countries would create problems more than it could solve, since the reform measures are designed as a cure mainly to inefficient programs of welfare state and since they reflect the political priorities of advanced countries.

Key Word : New Public Management, market and government, neoliberalism

#### 4. Critical Study of New Public Management: A Critical Realist Approach

Hee-Young Shin

The aim of this paper is the critique of NPM-ontological, epistemological, methodological, substantial dimensions-according to the critical realism. Though there were a lot of works to critics of NPM, these were not sufficient to criticize NPM because of critique from empirical realist approach and idealist orientation. Bhaskar' critical realism claims to be able to combine and reconcile ontological realism, epistemological relativism and judgmental rationality. NPM as the government reformation model have gained political popularity, supported by new political