

연구논문

한국의 신공공관리적 정부개혁과 국가역할의 전환 국가공동화인가 아니면 국가기능의 재확립인가?

한 종 회

신공공관리적 정부개혁으로 변화하는 국가-시장-시민사회 관계에 주목하면서 신공공관리론에 입각한 시장중심적 정부개혁의 목적과 이론적 기초 및 주요 내용을 비판적으로 검토했다. 정부 운영의 시장주의가 지니는 공공서비스의 공공성(publicness) 훼손에 초점을 두고 그 대안으로 '공익담지자로서의 정부역할과 '공공가치촉진자'로서의 시민사회역할을 강조하는 참여적 정부개혁 모델을 제시하였다. 정부인력감축, 공기업민영화, 책임운영기관제도, 성과급제도, 개방형직위제도 등을 중심으로 한국에서 시장중심적 정부개혁 조치들을 분석하고, 그것들의 한국적 적실성을 살펴보았다. 그 적실성을 살펴 본 바 '자생적 질서'의 시장 마비로 한국에서 정부개혁의 효과는 미진한 것으로 나타나고 있다. 성공적 정부개혁을 위한 전제조건은 현 한국국가발전단계에 기초한 '자생적 질서'에 의한 건강한 시장과 정부개혁 관리능력의 확립이다. 건강한 시장과 개혁관리능력은 '경쟁과 효율'이라는 시장의 논리로 만들어지는 것이 아니라, 민주적 시민사회를 매개로 하여 공익의 담지자로서 국가의 역할이 재정립될 때 가능한 것이다.

주제어 : 정부개혁, 정부관리능력, 국가역할

1. 서론

한종회

미국 Claremont Graduate University에서 정치학 박사학위를 취득하고 현재 한국행정연구원 정책평가센터 수석연구원으로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 노동정책 등이다.

hchong99@hanmail.net

행정에 시장원리와 경영기법의 도입을 특징으로 하는 신공공관리(new public management)는 1980년대 이후 미국과 영국을 비롯한 현대국가 정부개혁의 중심적 패러다임이다. 신공공관리적 정부개혁으로 국가는 정치, 경제, 그리고 정부-기업-노동 등 다양한 시민사회와의 변화된 역할(기능)과 관계설정을 요청받고 있다. 한국도 정부개혁과 국가역할의 변화에 예외일 수 없다. 한국에서 1997년 외환위기에 이은 경제위기를 극복하는 과정에서 신공공관리적 행정개혁이 전면적으

로 시작되었다. 1970년대부터 가시화된 서구복지국가들의 경제위기 원인을 비대하고 경색화된 정부관료의 비효율성에 두는 '정부실패론'이 힘을 받으면서 최소국가(*the minimalist state*)에 연원을 둔 작은 정부(*small government*)가 경제위기를 타파할 수 있는 대처방안으로 제시되었다. 이같이 변화된 국가상을 적극적으로 구현하려는 신공공관리가 정부의 비대화를 막는 방안으로 민영화나 또는 규제완화를 단행하거나 정부운영의 시장적 기제를 활용한 공공부분의 성과관리(*performance management*)를 통해 정부의 효율성을 높이는 데는 일정부분 성공적이었다.

그러나 정부실패를 극복하기 위한 핵심적 정부혁신의 수단인 신공공관리의 정부운영 시장주의가 전통적 정부역할 축소와 상대적으로 시장의 역할을 강화하는 국정운영방식으로 전환되는 바 공공서비스의 공공성(*publicness*)을 훼손시킨다는 비판적 지적을 받고 있는 것 또한 사실이다(Haque, 2001: 65-82). 시장원리가 국가운영의 지배적 가치로 자리매김함에 따라 이에 대한 부작용으로 정부의 책임성과 민주성의 결여를 우려하는 시각도 만만치 않은 실정이다(Kaboolian, 1998; Farazmand et al., 2001). 신공공관리적 정부개혁의 현상을 로드스(Rhodes, 1996)는 '정부 없는 통치'로 웅변적으로 말하고 있다. 정부 없는 통치가 가능하다면 국가의 공동화는 필연적 결과인가? 국가는 도대체 무슨 일을 하며 어디로 가야 하는가? 이러한 물음에 답을 하기 위해서는 경제성을 중시하는 신공공관리적 정부개혁의 일반적 한계점에 주목하면서 정부개혁의 모델들을 비교하여 정부개혁 당사국의 국가발전도와 정부-경제-사회의 관계에 기초한 '더 좋은 정부'(*better government*)를 위한 개혁방안에 대한 검토가 필요하다.

따라서 이 논문의 목적은 이러한 문제의식에 기초하여 한국을 비롯한 소위 '발전국가'(*developmental state*)의 유산을 지니는 국가의 신공공관리적 정부개혁에 따른 '국가역할 재조명'의 연구에 초석이 되고자 하는 데 있다. 이 논문은 크게 세 부분으로 구성되어 있다. 첫째, 정부개혁에 따른 국가역할 논의에 앞서 신공공관리의 목적과 이론적 기

초 및 주요 내용에 대한 기존의 논의와 그 한계점을 정리한다. 둘째 부분은 기존논의의 한계점에 주목해서 신공공관리적 정부개혁의 주요 접근방식인 시장모델(*market model*)의 보완 발전 모델로서 참여모델(*participatory model*)을 제시하고 두 모델의 특징을 체계적으로 비교·분석한다. 셋째, 한국 정부개혁의 내용과 영향을 분석하여 신공공관리적 정부개혁의 적실성 여부를 검토한다. 결론에서는 앞선 논의의 종합을 통해 '발전국가 이후'(*post-developmental state*)의 국가에서 신공공관리의 함의를 도출하고 정부개혁에 따른 '국가역할'의 지향점을 제시한다.

2. 신공공관리론의 등장과 비판

1) 신공공관리론의 목적과 의의

정부개혁의 중심적 모델로서 등장한 신공공관리는 서구 복지국가의 위기라는 통치 불가능성(*ungovernability*)에 바탕을 두고 신자유주의적 국가관에 기초하고 있다.¹⁾ 통치 불가능성은 정부가 감당할 수 없을 정도의 지나친 복지정책에 기인한 정부의 과부하 때문이다. 통치 불가능성의 팽배는 결국 정부의 실패를 의미한다. 정부실패는 비효율적 정부관료와 그의 운영에 기인한 정부 계획능력과 관리역량의 부재에 따른 국가재정위기로 정부에 대한 국민의 신뢰상실을 말한다. 따라서 신공공관리를 통한 정부개혁의 근본적 목적은 정부의 과부하 문제를 해결하고, 효율적으로 정부관료를 작동시켜, 정부성과를 내어 재정위기를 극복하고 국민의 신뢰를 회복함으로써 정부의 정통성(*legitimacy*)을 확보하는데 있다.

이러한 목적을 달성하기 위하여 민간부문이 공공부문보다 우월하다는 가정 아래 신공공관리는 정부관료의 효율성을 높이는 차원에서 시장기제를 관료조직에 도입하여 정부성과향상으로 정부재정의 개선을

도모하고, 다른 한편으로는 시장의 운영원리를 강조하여 공공재 공급에 대한 규제완화, 민영화 등의 정책으로 정부의 과부하 문제를 해결하려는 정부개혁모형이다. 신공공관리가 국가에 따라 실제로 정부개혁에 구현되는 모습은 차이를 보이지만 정부의 실패를 극복하기 위해서는 공공부문의 운영과 공공재 공급에 시장원리의 적용과 기업경영 기법의 도입이라는 측면에서는 공통점을 지닌다.²⁾

정부관료와 정부운영의 비효율성에 대한 비판과 시장운영원리의 우월성에서 출발한 신공공관리의 주요 내용은 다음과 같다: ① 서비스의 효율, 효과, 그리고 질제고 측면에서의 과정(*processes*)이 아닌 결과(*results*)를 강조, ② 공공부문과 민간부문 간의 경쟁적 환경조성, ③ 정부의 고도로 집권화된 관리환경을 분권적 의사결정구조로 만들어 관료에게 융통성과 자율권한 부여, ④ 정부의 '노젓기'보다는 '방향잡기' 역할을 중시하여 정부의 전략기획의 능력 강조(Osborne & Gaebler, 1992). 이러한 신공공관리는 경쟁적 시장기재 활용에 기초한 공공서비스의 성과관리를 통해 효율성과 대응성이라는 행정의 가치를 달성하려는 데 특징이 있다.

2) 이론적 기반 및 한계

신공공관리의 정치·경제적 이념은 신자유주의에 뿌리를 두고 있다. 신공공관리의 이론적 기초는 신자유주의 이념적 흐름 속에 신관리주의와 공공선택이론, 대리인이론, 거래비용경제학이다. 신관리주의의 핵심은 신테일러주의(*neo-Taylorism*)의 전통적 행정 효율성과 결과지향의 행정통제에 관심을 두고 있어 성과관리를 강화하는 데 있다. 공공선택이론은 인간은 자기이익(*self-interest*) 지향적인 합리적 존재라는 가정 위에서 상이한 제도적 조건하에서 관료들의 행태를 설명한다. 대리인이론은 주인(국민 또는 시민)이 자기이익추구지향인 관료들이 어떻게 감시하고 통제하는가에 대한 분석이다. 거래비용경제학은 경제학자들이 간과하기 쉬운 사회구조적 변수를 중시하여 거래비용을

최소화할 수 있는 방향으로 어떻게 사회제도를 개선하여 효율성을 제고하느냐에 초점을 맞춘다(배용수, 2000: 25).

(1) 신관리주의

공공관리적 관점에서 관리주의 접근법을 보면 크게 네 가지로 구분될 수 있다. ① 계량분석적 관리(*quantitative/analytic management*), ② 정치적 관리(*political management*), ③ 자율적 관리(*liberation management*), ④ 시장지향적 관리(*market-driven management*) 등이 그것들인데, 1980년대 이후 신자유주의적 시장경제를 추구하는 정부개혁의 맥락에서 보면 신관리주의는 자율적 관리와 시장지향적 관리에 초점이 있다(조성한, 2000: 12-13).³⁾ 이러한 논리에 따라 관료제는 성과를 못 내면 경쟁에서 낙오되는 시장에서의와 같은 퇴출메커니즘(*exit mechanism*)에 따라 작동하게 된다. 퇴출메커니즘의 작동은 공직자들의 관료적 경향에서 나타날 수 있는 정치권력화를 막을 수 있다. 이러한 이유에서 신관리주의는 탈관료화(*debureaucratization*)와 탈정치화(*depoliticization*)의 특성을 지닌다(Maor, 1999). 비정치성에 기반한 시장지향적 관리의 강조는 공직자의 기업가정신(*entrepreneurialism*) 이미지를 부각시킨다.

기업가정신으로 무장한 공직자가 효율적으로 성과를 내도록 하기 위하여 신관리주의는 공직자가 자신의 능력을 최대한 발휘하도록 행정조직을 계층제적 구조에서 유연하고 탄력적인 것으로 전환시키기를 주장한다. 이러한 예는 영국에서 보듯이 정부조직을 정책부서와 집행부서로(이른바 책임운영기관) 구분하고, 책임운영기관장에게 책임·권한, 조직운영의 자율성을 최대한 부여하여 조직의 생산성을 극대화하려는 행정개혁에서 볼 수 있다.⁴⁾

그러나 퇴출메커니즘의 작동과 경쟁과 이익의 기업가 이미지 강조로 관료에게 경제성에 입각한 동기를 부여하여 정부업무의 성과제고를 기대하지만, 신관리주의는 행정의 수익추구가 공공관리의 궁극적 목표인 공익추구라는 명제와의 모순에 대해 합리적 해결책을 제시 못

하고 있다. 공공관리에서 공직자들에게 기업가정신을 독려하기가 어려운 이유는 공공조직이 수익을 창출한다 할지라도 그것은 사기업과 비교하면 지극히 제한적이기 때문에 공직자가 기업가처럼 위험을 감수하면서까지 정부성과를 올릴 동기를 찾기 어렵다는 점이다(김근세, 1996).

(2) 공공선택이론

공공선택이론은 신공공관리론의 이론적 기초를 제공하는 대리인이론, 거래비용경제학 등과 상호 깊은 연관성을 지닌다. 인간은 자기이익을 추구하는 경제학적 개인주의적 존재라는 가정에 기초하여 관료 행동에 초점을 맞추어 정부의 의사결정 과정을 설명한다. 니스카넨(Niskanen, 1971)은 예산극대화 모델에서 관료들은 개인적 효용극대화 추구자이기 때문에 그들의 예산극대화 전략으로 공공재가 과잉공급된다고 주장한다. 니스카넨의 예산극대화 모델은 다음 세 가지 가정에 기반한다. 첫째, 관료의 주요 행동유발 동인은 자기 자신의 효용극화에 있다. 이는 관료는 합리적 행위자이기에 자기가 추구하는 효용에는 정부가 추구하는 공익과는 거리가 먼 요소가 있음을 의미한다. 둘째, 관료적 계층제를 근간으로 하는 정부조직은 상층관리자에 의해 지배된다. 셋째, 관료의 행동은 부서(*agency*)의 재정에 관한 정보를 위해 관료에게 의존하는 정치인으로 구성된 스폰서 조직과의 상호작용의 결과에 따라 결정된다. 관료는 예산극대화를 위해 스폰서조직(입법부, 중앙정부)의 정치인의 기대에 부응하여 행동해야 하지만 정치인이 지니는 정보의 비대칭성이라는 제약으로 관료는 정치권에 대하여 상당한 재량권을 가지고 행동한다(신희영, 2003: 96-97).

위에서 제시된 세 가지 가정에 따라 공공선택론의 정부실패 원인에 대한 진단은 두 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 관료는 사회적 요구보다 큰 예산을 요구한다. 이로 인해 자원이 비효율적으로 배분된다. 둘째, 정보의 독점으로 정책의 결정과 집행과정에서 관료는 상당한 재량권과 독점적 지위를 가진다. 이 때문에 정치권에서 전문관료를

효과적으로 감독·통제하기가 어려워진다. 이러한 원인으로 발생하는 문제의 핵심은 정치인과 정부관료 사이에서 벌어지는 지대추구행위 (*rent-seeking behavior*)에 있다. 정부조직의 내재적 비효율성 (*inherent inefficiency*)을 지적하는 지대추구행위는 국가기관을 이용해서 개인의 특권과 권력을 극대화하려는 데 문제의 심각성이 있다. 따라서 공공선택이론은 이러한 지대추구행위를 최대한 차단할 수 있는 방향으로 정부개혁을 주문한다. 캐라우드렌과 미에로(Keraudren & Mierlo, 1998)는 다음과 같은 처방을 주장한다. 먼저, 공공서비스 전달에서 많은 경쟁을 도입하고, 예산낭비를 줄이기 위해 규제완화와 함께 외부위탁, 또는 민영화를 통해 서비스 공급방식을 다양화하며, 이러한 공공서비스의 대체가능성과 비용에 대한 정보를 많이 확보하고, 마지막으로 관료들의 전횡을 막기 위해 행정부를 통하거나, 입법부에 의한 통제기제를 확립할 것을 권고하고 있다. 주지하는 바와 같이, 이런 처방은 신공공관리적 정부개혁에 분명하게 드러나 있다. 이러한 시도의 초점은 결과적으로 정책결정과 집행기관의 분리를 통해 정부조직의 내재적 비효율성을 치유하려는 데 있다.

그러나 공공선택론에 기대어 제시되고 있는 정부개혁책의 근본적 한계는, 인간은 자기이익 지향적이라는 가정에서부터 출발한다. 민영화나 외부위탁을 받아 공공서비스를 공급하는 민간업자의 해당 정부기관을 활용한 자기이익 지향적 행위는 어떻게 통제할 것인가? 관료의 재량과 독점적 지위를 막는다고 규제완화를 단행할 경우 조직적이고 강력한 이익집단으로부터의 관료포획은 또 어떻게 차단할 것인가? 이러한 우려에 대하여 공공선택론은 적극적 대안을 마련하지 못하고 있다.⁵⁾

(3) 대리인이론

대리인이론은 주인(국민)과 대리인(관료) 사이의 계약관계에서 정보의 불확실성, 정보의 비대칭성으로 생겨나는 문제에 직면하여 자기이익을 추구하는 대리인을 어떻게 주인이 통제할 것인가가 분석의 초

점이다. 이러한 이유에서 정치인은 주인인 국민들에 의해 권한을 위임받아 국가를 운영하는 관료들을 감시하고 통제하려고 선출된다. 그런데 정치인들을 통한 관료들의 통제는 쉽지 않다. 정치인들의 정부 운영에 대한 정보는 관료들의 그것보다 현저히 뒤지기 때문이다.

공공조직에서 정치인에 의한 관료통제는 민간부문에서의 주주가 대리인(전문경영인)을 통제하는 것보다 훨씬 복잡하다. 이것은 의회가 갖는 복잡성에 기인한다. 의회라는 조직은 여러 위원회로 구성되어 있기 때문에 행정부를 감독하는 정치인들 사이에 이해관계가 사안에 따라 얽혀져 있어 정치인 자신들도 자기이익 추구행위를 하게 된다. 따라서 정보의 불균형과 함께 관료의 자기이익 추구행위를 감시해야 할 정치인도 지대추구행위를 하게 된다면 이는 관료와 정치인 모두가 도덕적 해이에 빠지게 하는 결과를 초래하는 것이다.

이러한 도덕적 해이를 막기 위하여 대리인이 주인의 이해와 일치하여 일을 하도록 하는 개혁안이 필요한데, 신공공관리에서 말하는 성과관리(performance management)와 시민헌장(citizen's charter) 제도 등이 바로 그것이다. 책임운영기관의 운영은 성과관리의 대표적 예이다. 책임운영기관장의 성과가 객관적 평가를 통해 해당 장관에 의해 관리감독되게 하여 정부업무의 투명성과 질의 제고를 꾀한다. 그런데 기관장에게 경영운영 결정권 부여에 기초한 운영결과(성과) 지향적 개혁조치들, 즉 이러한 제도개선이 대리인을 제대로 통제해서 도덕적 해이를 막아 이것이 공공조직의 서비스개선을 가져왔는지 많은 의문이 제기될 수 있다. 책임운영기관의 운영권이 전적으로 기관장에게 주어졌다면 정치인(의회)이 통제할 수 있는 여지는 제도적으로 줄어들게 되는 것이므로 대리인이론에서 제기하는 문제를 더욱 악화시킬 수 있기 때문이다. 책임운영기관의 기관장은 의회에 매년 성과보고서를 제출하지만 의회에서 그 기관장에게 직접 책임을 묻는 것이 아니고 실질적으로는 소속장관에게 책임을 묻는 것이 원칙으로 되어 있어 의회는 책임운영기관의 성과에 대해 형식적이고 간접적인 통제만 가능하다. 이러한 책임소재 불확실의 문제는 공공서비스가 민간위탁인

경우에는 더욱 심각하게 나타날 수 있다(조성한, 2000: 11~12). 이러한 문제에 대하여 대리인이론은 효과적인 답을 제시 못한다. 왜냐하면 대리인이론 자체가 주인과 대리인의 갈등관계가 정보의 비대칭성에 기인한다고 할 뿐, 이런 문제가 일어날 수 있는 구체적 조건들에 관한 설명이 부족하기 때문이다.

(4) 거래비용경제학

거래비용이론은 공공선택이론이나 대리인이론의 기본전제와 마찬가지로 개인은 경제적 의미의 합리적 존재이기 때문에 모든 계약당사자들은 인지적 한계와 불완전한 정보에도 불구하고 자신의 효용극대화를 위하여 계약상의 제도와 계약상대자의 허점을 노린다고 주장한다. 이 이론에 의하면 합리적이고 효율적인 경제(사회)제도란 거래비용, 즉 계약의 교섭 및 실행비용을 최소화함과 동시에 계약을 투명하게 만드는 것이다(Horn, 1995). 환언하면, 신뢰할 만한 제도를 통해 거래비용을 줄인다는 것은 효율적 경제교환 틀의 제공을 의미한다. 이러한 논리가 지니는 함의는 사회가 제도적 발전을 거듭해가면서 결국 공정하고 투명한 경쟁이 부조리한 제도를 제거하여 사회적 효율성의 극대화를 기할 수 있다고 보는 것이다.

이에 따라서 신공공관리는 거래비용을 최소화시킬 수 있는 방향으로 정부개혁을 추구한다. 즉, 정부의사결정 과정과 공공서비스의 제공을 투명하게 만들고 시장의 경쟁개념을 도입하여 거래비용을 줄이고자 한다. 이미 논의된 바와 같이 시장경쟁 원리에 의한 민영화, 책임운영 기관운영 등으로 정책결정기관과 집행기관의 분리를 통한 거래의 투명화와 비용의 최소화를 기대하는 것이다.

그런데 이와 같은 개혁방안이 거래비용의 감소를 가져다 줄 것이라는 기대에 경제의 소리 또한 만만치 않다. 거래비용을 줄이기 위한 개혁방안들은 건강한 경쟁시장의 존재를 전제로 한다. 그러나 공공부문의 시장에서 벌어지는 경쟁의 제한성을 고려할 때, 이러한 전제는 사 부문과 다른 공공부문의 특성을 제대로 반영하지 못하는 오류에서 기

인한다. 정부업무의 제한된 시장 또는 그 성격상 시장이 존재하지 않는 과점적이거나 독점적 사업인 경우 민영화는 곧 서비스 가격 상승만을 의미할 뿐이다. 뿐만 아니라 민영화 추진중에 거래비용 상승요인이 작용할 여지가 더욱 커질 수 있으며, 민영화 이후의 독과점적 사업의 서비스 질을 관리하기란 정부로서는 여간 어려운 일이 아니다.

3) 종합 및 비판

이상의 논의를 종합하면 신자유주의라는 이념의 확산 속에 경제적 위기, 정부에 대한 높아진 국민의 기대수준에 부응하지 못하는 전통관료제의 비효율성에 직면하여, 신공공관리는 신테일러주의에 입각한 신관리주의와 공공선택론, 대리인이론, 거래비용이론 등 신제도주의 경제이론의 처방에 크게 의존하고 있는 1980년대 이후 정부개혁의 중심적 패러다임이라고 말할 수 있다. 신자유주의와 경제이론에 기초하는 신공공관리적 정부개혁의 초점은 효율성에 기반한 공공서비스의 성과(결과), 공공서비스의 소비자 요구와 선택의 존중, 그리고 시장원리를 도입하여 경쟁성 확대, 계약관계의 활용 확대 등을 통한 공공서비스의 질 개선에 있다.⁶⁾ 팽창된 사회복지에 이은 재정적자와 정부 과부하에 따른 국가정당성의 위기문제를 극복하기 위하여 고안된 신공공관리적 정부개혁은 국가정당성 위기의 본질을 정부운영·관리의 문제로만 협소하게 간주한다.

따라서 이러한 관점에서 정부개혁의 기본전략은 '시장의 탁월성'을 전제로 공공부문의 인력감축 및 프로그램감축, 공공부문의 역할과 책임을 개인과 시장으로 대치시키는 민영화, 그리고 민간위탁 및 탈규제 전략 등이 지배적이다. 이 같은 정부개혁조치는 정책의 결정과 집행의 분리로 집행부문의 분권화를 초래하여 정부간, 부서간의 조정 및 관료간의 협력을 어렵게 만들어 정부의 파편화를 촉발시켜 공적 책임성의 문제를 가져오는데, 이는 결국 '국가의 공동화' 현상을 심화시키는 결과로 이어진다(신회영, 2003: 99).

신공공관리의 대두배경과 이론적 기초, 주요 내용 및 근본적 영향 등을 이상과 같이 정리할 수 있는 바, 여기서는 이 논문의 논제에 맞게 신공공관리적 정부개혁에 따른 국가와 시장과 시민사회의 관계에 주목하면서 정부역할의 변화를 비판적 시각에서 접근하고자 한다. '시장에 기대어 공공부문의 다양한 관리방식'에 강조점을 두고 있어 신공공관리적 정부개혁 조치들은 국가가 국가의 주인인 국민을 위해 '무엇을 해야 하는가'의 측면이 아니라 '어떻게 하느냐'의 문제에 집착하고 있다. 행정소비자에게 보다 좋은 행정서비스를 보다 싸게 제공하는 것을 바랐직한 정부, 유능한 관료로 상정하는 신공공관리는 아무런 문제가 없어 보일 수 있다. 하지만 이러한 관리지향적 접근방식은 정부 '관리', 즉 '어떻게'의 문제가 정부의 임무, 역할, 즉 '무엇을'의 문제를 결정짓게 할 수 있기 때문에, 이 문제의 심각성은 국가운영 수단이 국가의 본질을 왜곡시킬 수 있는 소지가 크다는 데 있다 (Arnold, 1995: 414-415). 이러한 왜곡현상을 방지하기 위해서 전통적 행정가치의 존중과 함께 신공공관리적 정부개혁이 민주주의에 던지는 함의에 대한 검토가 필요하다.

(1) 고객인가 시민인가: 정부행동노선의 주권자는 고객이 아닌 시민

신공공관리는 공공서비스 대상자를 개인적으로 정의된 목표를 가지고 그 목표를 경제적으로 실현하려는 독립적이고 이기적인 개인으로 상정하고 있다. 따라서 정부는 행정서비스 대상자를 시장에서 좋은 물건을 싼 가격으로 찾는 소비자로 간주하고, 고객만족 차원에서 이들이 원하는 정책을 효율적으로 펼치기 위하여 기업가정신으로 정부업무를 수행하게 된다. 이러한 공공서비스 수요자관에 따라 규칙과 절차, 과정보다는 결과를 중시하여 결국 적은 비용으로 좋은 서비스 원칙에 도달하는 것이다.

그런데 전통적 정부업무의 가치는 시민(국민)이 뽑은 대표자가 주권을 지닌 시민을 대변하는 가치를 집행하는 데 있다. 그렇다면 정부의 행동노선의 결정권을 가진 주인인 시민과 행정시장에서 좋은 서비

스를 적은 비용으로 구입하려는 행정서비스의 고객을 동일시 할 수 있는가? 행정서비스의 대상자를 고객이라 함은 시장에서 자기가 선호하는 행정서비스를 선택할 자유를 가지며, 가장 경제적으로 그 선호를 실현하려는 개인적 존재, 행정서비스의 소비자로 간주하는 것이다. 한편 시민은 개인적 차원이 아니라 역사적으로 정의된 가치를 공유하는 공동체의 구성원이며, 민주사회를 구성하는 주체이다. 이러한 관점에서 시민은 행정서비스의 가치를 개인적 이익추구에 두기보다는 그들이 속한 사회전체의 유지발전에 관심을 기울이며 일반적 이해실현에 둔다.

행정서비스 대상자를 고객이라 본다면, 정부는 시민사회를 구성하는 공동체의 차이를 고려하지 않고 개인적 소비자, 고객의 시각에서 경제적 합리성에 입각하여 공공서비스를 제공하기만 하면 된다(Lewis, 1994). 하지만 시민은 공동체 속에서 공유된 가치의 실현에 의미를 두므로 정부가 그것을 정책으로 구체화시켜 민주시민 사회를 발전시켜 주기를 바란다. 또한 시민은 공동체의 가치를 공유하기 위하여 때로는 정치적 토론과 절차를 요구하며, 사회전체의 이익을 위하여 경제성만이 아닌 사회정의의 이름으로, 사회평등의 이름으로 정부가 정책을 펴주기를 기대한다. 이런 이유에서 정부의 활동은 시장에서 소비자의 선호에 따라 이루어지는 경제활동보다 복잡한 것이며, 개인이 아닌 공동체적 관점에서 이루어진 시민의 이해를 실현시키는 과정에서 정치성과 공공성을 지니는 것은 당연하다(이영철, 2003: 68-70).

정부정책의 정치성과 공공성보다 경제성을 쫓아 공공서비스의 대상자를 소비자로 간주하는 신공공관리론은 유권자인 시민을 소극적이고 수동적인 존재로 전락시키고 있다. 신공공관리론이 소비자중심의 행정서비스를 전개한다면 다양한 욕구를 가진 소비자 중 어떤 선호, 어느 소비자를 대상으로 공공서비스를 제공할 것인가의 문제에 봉착하게 된다. 공공성과 정치성의 배제로 공공서비스의 '시장공략전략'은 상품구매력을 지닌 힘이 있는 소비자에 초점을 두게 될 것이다. 상품

구매력을 지니지 못한 소비자의 이해는 어떻게 구현할 것인가? 행정 서비스 대상자를 시장에서 정의된 독립적이고 개인적인 고객으로 보는 정부는 공동체 속에서 정의된 가치를 공유하는 시민사회의 공동체적 선의 추구를 기대하기란 어렵다.

(2) 무엇을 위한 효율인가: 행정서비스의 전통적 가치를 담지하기 위한 효율 논의된 바와 같이, 신공공관리는 전통적 관료제의 비능률성에서 출발하여 '덜 쓰며 일 잘하는 정부'라는 명분을 가지고 정부운영에서 시장원리를 강조하며 효율성 증진을 통해 고객에 대한 대응성을 제고하는 데 그 목적을 두고 있다. 효율적이며 고객지향적인 정부 만들기에는 서로 상쇄적 관계가 있다. 관료의 효율성을 높이기 위해서는 공직자에게 더 많은 재량과 의사결정권을 주어야 하는 동시에 고객에 대한 대응성을 높이기 위해서는 공직자의 권한에 대한 자의적 행정행위를 막아야 한다는 문제가 그것이다(Pollit & Bouckaert, 2004: 165-166). 이것은 관료 또는 정책집행자 권한부여(empowerment)를 통한 정책집행에 대한 공적 책임성(accountability)의 확보가 초점이 된다. 후드(Hood, 1998: 208)가 지적하듯이 권한부여는 제로섬적 성격을 지니고 있기 때문에 정책집행자에 대한 보다 큰 권한부여는 다른 정책행위자들, 일반시민, 정치인(권)들의 정책에 대한 영향력의 축소로 이어지게 된다. 문제의 핵심은 행정서비스의 최종 사용자인 일반시민(국민)에 대한 대응성을 높이기 위하여 정치인, 관료, 정책집행자 등 정책행위자들 각각에게 어떻게 권한을 부여하여 행정서비스에 대한 책임성을 담보하느냐에 달려 있다.

신공공관리에서 강조하는 책임성 확보란 공공서비스 공급자(공공기관이건 민간부문과의 파트너십에 의하건)에게 분명한 임무를 주고 활동결과에 대한 객관적 평가를 통하여 보다 나은 결과나 성과를 산출하는 것을 의미한다. 한편 전통적 의미에서의 행정책임성이란 공공관리자는 상관에게 책임을 지고, 상관은 행정수반에, 행정수반은 입법부, 입법부는 최종 국민에게 책임을 진다는 것을 말한다. 환언하면,

이 같은 책임소재의 단계화는 행정부의 독단과 전횡을 막기 위한 법적·제도적 장치를 적시한 것이다. 따라서 이러한 실무적 책임과 정치적 책임의 의미까지 포함하는 책임소재의 단계화 없이, 정책집행자에게 많은 재량만 부여한 채 효율성에 입각한 결과물에 의한 신공공관리의 책임성 강조는 정부의사결정의 과정과 다양한 행정서비스 대상자에 대한 욕구파악 등한시로 이어질 수 있는 바, 행정의 민주성과 형평성을 손상시키는 결과를 초래할 수 있다.

신공공관리에 관한 비판적 논의를 요약해 보면, 비판의 출발은 정부관료와 시민을 합리적 이익추구자로서의 간주에서부터 시작된다. 이러한 시각에서 신공공관리는 정부를 경제성에 입각한 공공서비스의 공급자에, 한편 시민을 개인의 선호에 따라 공공서비스를 구매하여 사용하는 고객에 무게를 두어 정부와 시민에 대한 역할을 협소하게 정의하고 있다. 이 때문에 국가의 본원적 역할인 공익의 담지자로서의 논의를 경시하고 있다. 공익담지자로서의 국가역할을 제대로 자리매김하지 못하는 관계로 신공공관리는 정부활동의 주요 가치인 행정의 민주성, 책임성, 형평성에 대한 답을 줄 수도 없고 줄 필요성조차 인식 못하고 있다. 신공공관리가 정부개혁의 중심적 패러다임으로서 정부의 성과를 높이려는 본래의 의도를 달성하려면 정부의 중심적 역할이 수익을 쫓아 시장원리에 따라 움직이는 기업가가 아니라 공익의 수호자로, 그리고 공공서비스 수요자를 시장에서 개인적으로 필요한 서비스를 구입하려는 고객이 아니라 사회공동의 선을 쫓는 공동체의 일원으로서 정부의 의사결정권(주권)을 지닌 시민으로 보는 국가(정부)와 시민의 확고한 역할 재정립이 요구된다.

3. 신공공관리적 정부개혁의 접근방식⁷⁾: '시장'에서 '참여'로

신공공관리는 정부실패의 주요 원인을 정부관료제의 비능률에 두고 행정에 시장원리의 도입으로 보다 좋은 공공서비스를 제공하기 위한 정부개혁에 참신한 자극제로 작용하였다. 물론 정부생산성의 잣대를 들이대어 수익을 도모하며 고객중심의 기업가적 정부역할에 중심을 둔다면 정부개혁에 접근방식으로 '시장모델'(market model)에 대해 고민할 필요조차 없을 것이다. 그러나 앞에서 살펴 본 것처럼, 시장지향적 정부개혁이 노정하는 한계점으로 공공서비스 공급주체인 정부와 그 수요자인 시민사회의 관계가 민주주의 가치에 따른 그 원형적 모습이 흔들리고 있다. 정부개혁 주체들의 원형적 모습의 복원을 위하여 정부실패, 정부, 시민사회 간의 변화하는 관계에 주목한다면 '시장모델'의 한계점을 극복하기 위한 대안적 모델이 필요하다. 민주주의를 공고히 하고 공동체적 시민사회에 새로운 가치의 체제를 위한 정부개혁이 요청된다. '참여모델'(participation model)이 그것이다. 정부실패의 진단 및 처방, 주요 정부운영 수단, 지배적 행정원리 등을 중심으로 시장모델과 참여모델의 비교를 통해 '공동선'의 증진이라는 국가와 시민사회의 존재이유에 부합하는 정부개혁 모델을 모색해 보자 한다.

1) 시장모델⁸⁾과 참여모델의 비교

이미 주지하는 바와 같이 시장모델에서 상정하는 정부실패의 원인을 계층제적 권위구조 속의 관료와 정부조직의 독점적 지위에서 파생되는 정부·관료의 비능률적 자기극대화에서 찾고 있다. 이러한 진단에 따라 정부의 독점적 지위를 완화하고 정부관료의 효율성을 높이기 위하여 탈규제와 정부운영의 시장기제 활용이 정부실패의 처방으로 제시되고 있다. 자원배분에 시장원리의 우월성을 전제하고 정부성과

(*government performance*)의 기준을 효율성에 두는 시장모델에서는 바람직한 정부관료에게 기업 같은 행정환경에서 더 많은 수익을 창출하기 위하여 노력하는 창의적 기업가와 같은 역할을 강조한다. 이러한 관점에서 본다면, 정부관료와 정부운영을 지배하는 '법규의 덩어리'를 견어내고 합리적 유인체제(*incentives*)와 함께 관료에게 더 많은 자유를 주면 그들의 창의력과 관리적 재능(*administrative talent*)이 발휘되게 하여 정부성과의 개선을 기대하는 것이다(Peters, 2001: 48).

효율적 자원배분을 위하여 정부개혁의 나침반을 개인주의에 기초한 경쟁과 불필요한 관료내부의 규제제거에 두는 시장모델과는 다르게 참여모델은 정부개혁의 지렛대로 정치적, 민주적, 집합적 가치기제를 활용한다. 이 같은 가치기제를 통하여 정부는 국민들이 행정의 수요자로서 무엇을 바라는지 알아내어 그것을 행정수요자에 따라 제공하는 방안을 찾아내야 한다는 것을 기본전제로 하고 있다. 이러한 관점에서 보면 시장모델은 계약에 의한 표준화된 성과관리를 하는 반면, 참여모델은 공공서비스의 성질, 공급지역, 수요자를 고려한 차별화된 성과관리를 지향한다고 말할 수 있다(Newman, 2002). 차별화된 성과관리를 위하여 참여모델에서는 정책결정과 집행과정에서의 행정수요자 및 일선담당관료(*street-level bureaucrats*) 참여와 다양한 이익집단 간의 이해조정이 정부개혁 성공에 핵심적 변수로 작용한다. 전통적인 계층제적 지배구조하에서 배제되었던 조직구성원에게 그들이 속한 조직에 관여(*organizational involvement*)할 수 있는 권한부여가 핵심이다(Peters & Pierre, 2000). 현장에서의 일선 행정수요자와 일선관료의 목소리 반영의 중요성에 무게를 두는 것은 시장모델에서 강조하는 기업 최고경영자의 이미지를 상징하는 관리적 리더십(*managerial leadership*)과 구별되는 것이다. 이러한 권한부여와 참여는 개인적 성과에 따른 보상으로 약화되는 한 사회 또는 조직의 집합적 정체성을 강화한다.

따라서 효율성에 기초한 자원배분의 관리적 측면을 강조하는 시장 모델과는 다르게 참여적 민주성에 바탕을 두고서 자원배분 결정과정

의 참여를 강조하는 참여모델에서의 지배적 정부개혁 원리는 시장모델의 그것과 다르다. 정책결정과 집행과정에 일선행정담당자와 행정서비스 수요자가 참여할 수 있는 기회의 보장과 정보의 공유가 그것이다. 이렇게 함으로써, 참여민주주의 원리에 기초한 행정서비스의 수요자에 대한 대응성을 높일 수 있다.

이상과 같은 시장모델과 참여모델의 개념적 차이는 <표 1>에서와 같이 요약될 수 있다.

표 1
시장모델과 참여모델의
개념적 차이

구 분	시장모델	참여모델
정부실패의 진단 및 치방	<ul style="list-style-type: none"> • 정부의 독점적 지위 및 규제 <p>(경쟁·탈규제)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 정부의 집권적·계층제적 의사결정 구조 <p>[분권적·평면적 조직/일선 관료와 공공서비스의 이해당사자들의 의사결정과정의 참여(조정)]</p>
바람직한 정부관료의 이미지	<ul style="list-style-type: none"> • 수익을 도모하는 기업가 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회갈등의 조정자 • 공공가치의 담지자
공공관리	<ul style="list-style-type: none"> • 공식적 계약에 의한 표준화된 성과관리 	<ul style="list-style-type: none"> • 공공서비스의 성질/공급지역/수요자를 고려한 차별화된 성과관리
동기부여	<ul style="list-style-type: none"> • 정책결과에 따른 시장 유인제 	<ul style="list-style-type: none"> • 정책결정 과정상의 조정과 참여 (일선담당공무원의 참여 강조)
지배적 정부개혁 원리	<ul style="list-style-type: none"> • 효율성 (신테일러주의) 	<ul style="list-style-type: none"> • 대응성 (참여적 민주주의)

2) 두 모델이 던지는 국가역할에 대한 함의

정부개혁의 추동은 정치권과 유권자의 정부관료 능력, 그리고 정부성과에 대한 불신에 있었다. 앞서 살펴 본 바와 같이 시장모델은 비대하고 독점적 지위의 정부관료 그 자체가 문제의 원인이라 보기 때문에 시장모델에서는 중심적 국가역할로 공공부문에 경쟁을 통한 공공서비스 공급을 다원화하고 효율적 정부를 지향하는 가운데 서비스의 최종 결과물을 관리하는 전략기획가(*strategic planner*)의 역할을 강조한다. 한편 참여모델에서는 정부성과에 대한 유권자의 불만족 원인을 비효율적 정부와 관료 그 자체로 돌리기보다는 정책결정 과정에서 정부와 유권자 간의 의사소통의 결여로 보고 있다. 이러한 문제진단에 따라 정부운영에서 행정환경의 변화에 성공적으로 대응해 가는 '변화의 동인'(*agent for change*)으로서의 역할을 수행함과 동시에 참여모델에서는 국가의 본원적 역할로 공공서비스의 수요자인 유권자를 정책결정 과정에 참여시켜 다양한 유권자 수요에 따른 공공서비스의 조정자(*coordinator for public service*) 역할에 무게중심을 둔다.

정부주도의 공공서비스 공급에 회의적 시각을 가지고 전략기획가로서의 국가역할에 강조점을 두고 있지만 시장모델에서는 일반적으로 정부개혁은 공공부문의 민영화와 경제자유화 조치로 시작하여 확대되었던 정부기능을 시장으로 환원시켜 국가의 시장(경제)개입을 최소화시키는 것이다. 이는 서구에서 1980년대 누적된 재정적자에 대한 해소책의 일환으로 정부개혁운동이 전개되었다는 점을 고려해 볼 때, 공공프로그램을 축소 내지는 폐지하여 복지국가 이전 상태로 국가역할이 환원(*rolling back of the state*)됨을 의미한다. 뿐만 아니라 1990년대 들어서 심화 확대되는 신자유주의(*neoliberalism*)의 영향으로 국가가 시장에 개입할 수 있는 정치적·경제적 이념의 논리가 희박해지는 가운데 정부는 지속적으로 공공서비스 공급 축소와 공급주체를 다원화하여 서비스의 공공성을 회색시키고 있다. 이 같은 공공서비스의 공공성 회색으로 시장지향적 정부개혁모델은 최소국가론을 넘어 국가본

질에 의문을 던지는 국가공동화론(*hollowing-out thesis*)으로까지 발전하는 것이다. 따라서 국가의 역할 최소화와 시장의 역할확대로 정리되는 시장지향적 정부개혁모델의 성공은 시장경제의 준칙이 제대로 통용되는 건전한 시장경제체제와 공공서비스의 시장화로 야기되는 문제와 부작용을 해소할 수 있는 정부의 관리역량(*administrative capacity*) 여부에 달려있다 할 것이다.

한편 참여모델에서 국가역할의 중심을 행정환경에 적극적으로 대처하는 '변화의 동인'과 '공공서비스의 조정자'로의 규정은 시장지향적 정부개혁모델과는 다르게 효과적 공공서비스 제공을 위해 시장과의 관계에서 국가란 여전히 유효(*salient*)하다는 사실을 말한다. 재정악화를 시정하기 위하여 정부개혁을 추진함에 있어 이러한 국가역할 규정은 기본적 재정통제력과 함께 사회문제 해결의 촉진자로서 국가기구(*state apparatus*)의 정통성을 재확인하는 것으로 풀이할 수 있다. 이러한 입장은 시장중심적 정부개혁의 효율성에 기초한 관리기술적 접근으로 평가절하될 수 있는 행정의 민주성과 형평성과 같은 전통적 가치가 존중됨을 뜻한다. 이것은 전통적 행정가치의 보존을 위해 정부관료의 전문성과 시장경제로 대체되거나 환원될 수 없다는 국가 고유성(*distinctiveness of the state*)과 국가역할의 강화를 인정하는 것이다.

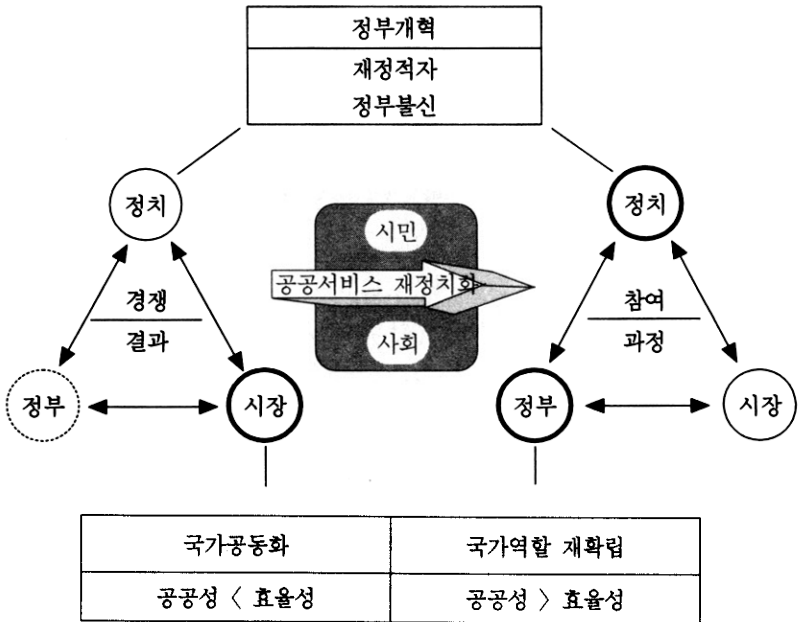
정부관료의 전문성과 국가 고유성을 바탕으로 한 공공서비스 조정자로서 역할수행의 열쇠는 서비스 수요자인 유권자와 정책집행자들 정책 전 과정에 참여시킬 수 있는 효과적 동기부여에 달려있다. 정책 과정에 참여를 위한 동기부여는 다양한 행정수요자의 요구를 성공적으로 총합하고, 표출해 낼 수 있는 시민사회(*civil society*)와 민주적 정치체제의 존재로부터 가능해진다. 이같이 정책과정 참여에 강조를 두는 것은 시장중심적 정부개혁의 결과지향적 탈정치화(*depoliticization*)의 한계를 극복하기 위하여 공공서비스 제공에서 재정치화(*repoliticization*)가 필요함을 의미한다. 환언하면, 참여적 정부개혁모델의 공공서비스 재정치화로 공공서비스의 시장성 강화로 회석되는 공

공성을 확고히 하는 동시에 국가가 시장과는 다르게 왜, 무엇을 위하여 존재하여야 하는가 하는 질문에 답할 수가 있다.

이상과 같은 국가역할 논의를 바탕으로 두 모델에서의 정부, 시민사회, 정치 및 시장과의 관계변화를 간단히 나타내면 <그림 1>과 같다.

두 개혁모델의 논의를 기초로 하여 다음은 한국의 시장중심적 정부개혁의 결과와 평가를 통하여 시장모델의 적실성을 살펴보겠다. 시장모델의 적실성 여부를 짚어보는 것은 한국에서의 정부개혁 성공을 위한 전제조건은 무엇이며, 시장모델의 한계점을 극복하며 공공서비스의 공공성을 강화하기 위한 참여모델로의 전환을 모색해 본다는 점에서 유의미한 작업이다. 성과에 토대를 둔 정부개혁의 전제조건은 슈크(Schick)가 강조하는 발전논리(logic of development)에 달려있다. 우

그림 1
정부개혁에 따른 정부 및 정치, 그리고 시민사회의 관계변화



주: 정부, 시민사회, 정치, 시장의 관계에서 점선은 문제성 있는 행위자, 실선은 상대적으로 중요한 행위자.

선 성과관리시스템을 도입하기에 앞서 정부는 기본적인 재무적 능력과 통제력을 바탕으로 한 정부관리능력(*government management capacity*)을 지니고 있어야 한다는 것이다. 정부관리능력이란 정책집행을 지원하기 위해 정부의 정보 및 기술능력을 활용하여 인적, 물적 자원을 정책목표에 합목적으로 배분, 지휘, 통제하는 정부의 고유한 능력을 말한다. 이러한 정부능력의 강조는 정책설계, 정치적 약속, 자원배분 등과 같은 투입적 요소들을 정부성과, 즉 정책결과(*policy outcomes*), 산출물로 전환시키는 전통적 정부의 블랙박스(*black box*)로 설명되는 정부의 고유한 역할과 일맥상통한다(노화준, 2003: 18).

정부관리능력 확립의 기반 위에 정부개혁을 참여모델로 발전시키기 위해서는 정부행동노선의 주권자인 시민을 정치적, 행정적 의사결정 과정에 적극 참여하도록 하는 의사소통의 통로가 제도적으로 마련되어야 한다. 정치 또는 정책적 의사결정 과정의 참여를 통하여 주권자인 시민에 대한 정책집행의 사후적 불만해소나 환류적 성격의 정책수정보완적 차원이 아니라, 시민의 입장에서 정책계획과 결정단계에서부터 주권자의 지원과 동의 속에서 사전에 정책의 오류를 최소화하고 다양한 정책 이해집단으로부터 정책순응도를 향상시킬 수 있는 것이다.

4. 한국의 정부개혁 및 그 적실성

1) 시장지향적 정부개혁: 작고 효율적인 정부

한국은 1997년 외환위기를 극복하기 위하여 신공공관리론의 영향을 받아 시장지향적 정부개혁을 단행하였다. 김대중 정부는 자유시장경제와 민주주의의 병행발전이라는 기치하에 공공, 금융, 기업, 노동 등의 4대 분야를 중심으로 대대적 개혁을 천명했다. 외환위기를 극복하고 이러한 개혁을 성공적으로 추진하기 위해서는 공공(정부)부문의 개혁이 다른 부문의 개혁보다 선행되어야 한다는 인식에서 정부는 공

공부문의 효율성과 투명성 제고를 위하여 정부운영에 시장원리와 경영기법의 도입이 공공부문 개혁의 기본방향임을 분명히 했다.

공공부문의 효율성과 투명성이라는 시장지향적 개혁의 기본원칙에 따라 정부는 첫째, 작은 정부(기구 및 인력의 최소화), 둘째, 효율적인 정부(경쟁과 성과의 강조), 이러한 정부개혁의 목표를 달성하기 위하여 중앙정부, 지방정부, 산하단체에 대한 구조개혁 — 인사, 재정, 성과관리제도 등 운영시스템 개혁 등을 세부목표로 설정했다(박재완, 1999).

(1) 작은 정부: 조직 및 인력감축과 민영화의 현황 및 한계

작은 정부 구현을 위하여 정부는 공공부문의 구조조정 — 정부 및 산하기관의 인력감축, 그리고 공기업의 민영화를 추진했다. 김대중 정부는 '대통령직 인수위원회' 주도로 인력감축 목표를 중앙과 지방의 전 기관을 대상으로 10%로 설정, 그 감축의 결과 입법부와 사법부를 제외한 중앙부처의 인력은 1997년 총 561,952명에서 2002. 10. 31일 현재 총 562,270명으로 0.1% 증가하였다. 이는 교원, 경찰 등 특정 직공무원의 증가에 기인한 것이고, 일반직공무원만을 대상으로 보면 161,811명에서 141,291명으로 12.7% 감축되었다. 한편 같은 기간 동안 지방직공무원은 총 357,202명에서 총 306,664명으로 14.1%가 감소되어 목표치를 초과달성한 것으로 나타났다(행정자치부, 2002). 뿐만 아니라 정부산하기관의 정원도 1997년 80,870명에서 2001년 말 현재 20,640명으로 감축되었다(기획예산처, 2002). 그러나 수량적 접근에 기초한 획일적 인력감축으로 행정공백을 메우기 위해 공공근로의 활용 등 공직의 비정규직화의 확대를 가져왔다. 공무원의 능력향상, 행정절차와 시스템의 개선이 전제되지 않는 한 정부규모의 축소는 행정서비스의 질 저하는 물론 정부의 공동화를 야기할 수 있다(김경한, 2005: 6).

이 같은 인력의 감축은 작은 정부의 실현이라는 정부개혁 목표에 표면적으로는 부응하는 것으로 판단할 수 있다. 그러나 내용적 평가

는 부정적이다. 정부기능의 재정립에 의한 것이라기보다는 가시적 효과 또는 민간부문과 형평성 고려차원에서 목표치를 염두에 둔 물량적 감축에 지나지 않는다는 지적이 있다(박재완, 1999). 감축의 방향과 다르게 부처의 수가 늘기도 했다. 1999년 기획예산처와 공보처가 신설되었고, 장관급 기관수가 18개에서 20개로 늘어났다. 2000년에는 재정경제부와 교육부장관이 부총리급으로 승격되었고, 여성부가 신설되기까지 하였다. 이 같은 정부조직의 증가를 행정수요의 증가로 설명할 수 있겠지만, 민간부문의 구조조정을 앞서가겠다는 정부 스스로의 목표에 반하는 것이다.

공기업의 민영화 역시 김대중 정부의 작은 정부론의 핵심적 방안이다. 정부는 11개 민영화 대상 중 2002년 10월 말 현재 8개 공기업이 민영화가 완료되었고, 3개는 민영화가 추진중에 있는 것으로 알려졌다(기획예산처, 2002: 94). 공기업 민영화는 적자해소, 방만한 운영의 개선과 경영의 책임성 강화라는 목적으로 추진되고 있지만, 우량 공기업(한국전력, 포항제철)의 민영화는 정부의 영역을 줄이고, 시장부문의 확대를 꾀하는 신자유주의적 대외개방정책의 일환으로 보여진다. 공공서비스의 민영화를 통해 민간의 전문지식과 기술활용, 신속적 생산공급, 다양한 서비스 등의 효과를 기대하지만, 민간부문의 경제력 집중현상과 민영화로 인한 서비스가격 상승과 같은 부정적 영향은 우려할 만하다.

민영화는 단순히 공공서비스 공급주체의 변화를 겉으로 말하고 있지만, 시장영역의 확대를 통한 국가 전체의 운영방식, 즉 시장-국가의 관계를 규정짓는 패러다임의 전환을 위한 주요한 수단이다. 이러한 국가영역 축소와 시장영역의 확대현상을 바람직한 것으로 간주하며 하이예크(Hayek, 1973)는 국가의 강화는 개인의 자유를 침해하므로 자유주의적 정의를 약화시키는 것이라고 주장한다. 그는 시장에 의한 국가운영을 '자생적 질서', 정부에 의한 국가운영을 '고안된 질서'라고 하고, 자생적 질서를 기반으로 하는 시장체제가 국가체제보다 인간본능에 더 가깝다고 덧붙이고 있다. 하이예크의 주장대로라

면 민영화는 고안된 질서에서 인간의 본능에 따라 자생적 질서체제로 전환하기 위한 가장 분명한 수단이 되는 것이다.

(2) 효율적 정부: 책임운영기관, 성과급, 개방형직위제도의 현황 및 한계

효율적 정부를 위하여 정부는 운영체제의 개선에 주력하였다. 경쟁과 성과에 따른 정부운영체제의 개선을 목적으로 도입된 것이 바로 책임운영기관, 성과급, 개방형직위제도이다. 1988년 영국의 《Next Steps 보고서》에서 제안되었던 책임운영기관제도는 2001년에 시작되어 국립병원, 국립재활원 등 현재 23개 기관이 책임운영기관으로 지정되어 운영되고 있다. 책임운영기관제도의 핵심은 기관장에게 자율적 인력관리와 재정운영권을 행사토록 하여 서비스수요자인 국민들에게 가장 효과적인 서비스를 전달하는 데 있다. 자유로운 인력과 재정운용을 통하여 기관책임자에게 기업가적 정신을 발휘하게 하여 효과적 서비스의 창출을 기대하는 것이다. 최고책임자는 주무장관과의 회에 실적을 보고해야 하며, 실적에 따라 재계약 여부가 결정된다.

그런데 책임운영기관의 핵심적 요소인 기관장에게 조직, 인사, 재정관리의 충분한 자율성을 보장하지 못하고 있다는 데 한국의 책임운영기관제도의 한계가 있다(서필연, 2002). 직원의 승진이나 채용에서 중앙소속기관의 영향력이 매우 크며, 예산운영도 기업회계법의 적용을 받고, 예산전용의 폭이 제한되어 있어 실질적으로는 여전히 기획예산처의 통제하에 놓여 있는 것으로 나타났다.⁹⁾ 기관장의 자율권을 크게 제약하는 이유는 책임운영기관의 관리를 맡고 있는 중앙기관들인 행정자치부, 기획예산처, 중앙인사위원회, 소속기관 사이에 책임운영기관 감독기능이 중첩되어 있기 때문이다. 실적에 따른 객관적 기관장 계약임용과 임용기간 보장, 충분한 자유재량권이 부여되지 않는다면, 한국에서의 책임운영기관제도는 성과지향의 유인체제는 구축하지 못한 채 정부기관의 조직구조만 변화시켜 놓았을 뿐이다.

성과급여제도는 1999년 연공서열 보수체제의 문제점을 해소하고 공직자에게 동기부여를 하는 차원에서 도입되었다. 성과급여제도는

이원화되어 운영되어 오고 있다. 3급 이상에게 적용되는 '성과연봉제'와 4급 이하에게 적용되는 '성과상여금'이 그것이다. 성과연봉제는 '기본연봉'과 '성과연봉'으로 이루어지는데, 성과연봉은 목표관리제에 의한 성과평가결과에 따라 차등지급된다. 그러나 성과급 지급에서 제외되는 비율(C등급)이 10%에 불과해 경쟁과 성과를 통한 동기부여라는 본래의 도입취지에 부합되기보다는 이 제도는 전반적 공무원의 보수인상으로 귀결되고 말았다. 이 제도가 지니는 문제점 중 또 다른 하나는 성과연봉을 지급하기 위한 목표관리제의 운영이 어렵다는 점이다. 한국인사제도는 순환보직이 보편화되어 있고 3급 이상 고위공직자의 한 직위 재임기간이 1년 정도에 지나지 않고, 더구나 연초에 보직을 받아 연말에 전직하는 사례는 극히 드물기 때문에 목표관리제가 정착되기 어려운 실정이다. 따라서 성과에 따른 합리적이고 객관적인 공무원평가방법의 개발과 목표관리제를 어렵게 만드는 순환보직제의 대안마련이 전제되지 않는 한 성과급제도의 실질적 '성과'는 기대하기 어렵다(조성한, 2005: 37-39).

개방형직위제도는 2000년에 폐쇄적 계급제의 폐단을 극복하고 민간부문의 아이디어를 공공부문에 유입시켜서 공직전문성을 높여 변화된 행정수요에 효과적으로 대처하기 위하여 도입되었다. 개방형직위는 38개 부처 130개 직위로 시작되어 현재는 40개 부처 140개 직위로 확대되었다. 임용기간도 3년에서 5년 범위로 늘리고, 최소 임용기간을 2년으로 하고 있고, 보수도 직위에 따라 최저액은 정하고 있으나 상한액은 두지 않아 자격과 경험에 따라 민간보수 수준을 반영할 수 있게 하고 있다. 이러한 임용조건과 대우에도 불구하고 초기 3년간 개방형직위가 민간인으로 채워진 비율은 20% 미만이었으며, 2004년 4월 현재 27.2%만이 민간인으로 채워진 상황이다. 민간인 임용이 원활하지 못한 이유는 5인의 선발위원회가 소속장관과 전혀 독립적으로 선발되지 않았다는 점에서 임용결과를 객관적으로 평가할 수 없기 때문이다(조성한, 2005: 39-40). 민간인 임용이 저조함에 따라 민간인 우수인력채용을 통한 공직전문성 강화라는 목표달성에 성공적하지 못

하고, 이 제도는 오히려 고위직에 대한 일반직공무원의 승진기회만을 제한하여 조직사기를 저하시킨다는 비판이 있다.

2) 한국적 적실성: 국가발전 단계와 문화적 특수성

(1) 작은 정부 구현을 위한 개혁: 잘못된 문제정의

정부규모 축소를 주요 수단으로 하는 작은 정부론은 한국적 상황과 발전단계를 고려하지 않은 서구중심적 처방이다. 앞서 언급했듯이 신자유주의에 바탕을 둔 작은 정부론은 서구 공공복지 프로그램의 팽창에 따른 정부지출 확대에 의한 '과부하 정부'를 해소하기 위한 방안으로 제시되었다. 1970-80년대 초 경제위기의 원인을 과도한 공공복지 프로그램과 이에 따른 공공부문 역할확대로 보았기 때문에 재정적 위기에 대한 처방으로 복지프로그램의 축소와 정부부문 감축이 선택된 것이다. 서구에서 정부개혁의 원인과 처방이 이렇다면 과연 한국의 상황은 서구의 그것과 동일한가? 산업화의 심화단계에서 나타나는 환경오염 빈부격차, 노사갈등, 삶의 질적 저하 등과 같은 '시장실패적 문제'를 치유하기 위한 국가의 확장된 시장개입, 과도한 공공지출의 단계를 거쳐 복지국가의 문제점이 한국에서 이미 노정되고 있다고 말할 수 있겠는가? 역설적으로 한국은 빈부격차의 심화, 환경문제, 신자유주의로 인한 문제를 해결하기 위하여 오히려 정부의 역할이 적극적으로 요청되는 시기에 와 있다(허철행, 2000). 한국에서의 정부개혁 대두는 정부의 과도한 공공복지 지출로 인한 정부의 위기에서 비롯되었다고 볼 수 없다. 한국의 경우 정부실패의 원인을 복지국가 문제에서 찾기보다는, 박동서(1998)가 적절히 지적했듯이, 권력자의 권력남용과 부패로 보는 것이 더 설득력이 있다. 따라서 정부개혁의 핵심적 처방인 작은 정부 구현은 '잘못된 문제정의'인 것이다.

이렇게 서구와 국가발전 단계가 다르다는 점을 고려한다면 작은 정부를 실현하기 위한 공무원의 인력감축은 과연 한국에서 타당한 처방인가? 한국은 공무원 인력규모 면에서 본다면 결코 감축이 필요할 만

큼 큰 정부가 아니다. 2000년을 기준으로 한국은 공무원 1인당 국민 수가 54.9명인데 반해 일본 28.9명, 미국 13.3명, 뉴질랜드 19.9명인 것으로 나타났다(기획예산처, 2002: 46). 물론 공직의 업무생산성이라는 변수가 있을 수 있겠지만 전반적 정부예산의 확대를 감안하면 인력감축을 통한 긍정적 효과는 기대하기 어렵다.

그런데 한국은 서구에 비해 거대정부가 아님에도 불구하고 인력감축을 통한 작은 정부가 추동을 얻는 이유는 과거 권위주의시대의 발전국가(*developmental state*)¹⁰의 영향으로 과대성장국가에 의한 정부주도 현상을 민주화시대에 걸맞도록 교정하려는 노력으로 간주되기 때문일 것이다. 거대정부의 문제인식이 복지과잉의 정부역할 확대에 있지 않고, 한국국가 발전 특수성에서 기인한 발전국가의 유산에 있다면, 인력감축을 통한 작은 정부는 적절한 대안이 될 수 없다.

작은 정부의 핵심적 수단인 공기업의 민영화는 한국적 현실에서 타당한 것인가? 앞에서 지적했듯이 민영화의 정당성을 약화시키는 문제는 독과점과 경제력 집중현상의 심화이다. 민영화 대상공기업의 사업 규모가 방대한 관계로 시장에서 이를 인수할 능력을 지니는 곳은 국내 몇몇 대기업과 거대 외국자본으로 한정되는 것이 현실이다. 재벌 위주의 경제성장으로 한국은 현재도 재벌의 경제력 집중현상이 문제로 지적되고 있는데, 민영화되는 공기업을 대기업이 인수하게 된다면 독과점현상과 경제력 집중현상이 동시에 일어나 문제를 더욱 심각하게 만들 수 있다(류성민, 1996). 민영화의 또 다른 문제는 사회적 형평성의 훼손이다(Maheshwari, 2001: 201-215). 민영화된 기업은 경제성이 없는 사업은 취소하게 될 것이고, 서비스의 가격상승만을 초래하게 된다. 결국 시장경제성 명분 앞에 공공서비스 제공에서 정부의 공적 통제영역은 제거되고 시장의 논리만 지배하게 되는 것이다.

공기업의 민영화가 이러한 문제점을 지니고 있음에도 불구하고 추진된 이유는 어디에 있나? 허철행(2000: 15)이 지적했듯이 신자유주의 세계화체제 속에서 한국의 우량공기업들은 초국적 자본에게 '좋은 표적'이 되었다는 사실이고, 이것을 환언하면, 신자유주의 체제 속에

서 운영되는 모든 사업적 성향의 국민국가 자산은 국제시장에 공개하고 자유롭게 매각될 수 있음을 의미한다.

(2) 효율적 정부구현을 위한 개혁: 성과문화 미비

효율적 정부의 목적은 정부운영에 경쟁계약에 입각한 성과주의를 도입한 운영체계의 합리화에 있다. 이를 위하여 김대중 정부는 책임 운영기관제도, 성과급제도, 개방형직위제도 등 대표적 성과관리기법을 도입하였다. 이러한 제도들의 한국적 적실성에 대한 논의의 핵심은 문화기속적(*culture-bound*) 입장에서 한국행정문화에 대한 적합성 여부인 것이다. 문화적합성뿐만 아니라 성과관리기법들이 성공을 거두려면 도입에 필요한 전제조건들이 제도적으로 충족되어야 한다. 한국관료문화 속성이 폐쇄형에 의한 계층제적 질서, 연공서열, 전문성보다 권력관계, 개인보다 집단(집합) 중시성향 등을 고려해 볼 때, 한국에서의 신관리주의적 성과관리제도의 시행은 많은 한계점을 드러내고 있다(김정한, 2005: 9).

책임운영기관제도를 통해 정부의 효율성을 기대하는 두 가지 기제 중 하나는 기관운영의 자율성이고, 다른 하나는 그 자율성을 바탕으로 한 업무결과(성과)에 대한 객관적 평가이다. 전문성보다는 권력관계를 중시하는 한국의 행정문화적 속성으로 보아 해당 중앙행정기관이 책임운영기관에 목표로 제시한 성과를 낼 수 있도록 충분한 조직·예산의 자율성을 부여하리라고 기대하기 어렵다. 자율적으로 기관을 운영해서 실적을 냈다 해도 그것을 평가하는 방법이나 기준의 객관성확보가 어려워 서비스의 성과를 측정하기란 쉽지 않은 작업이다.

성과급제도는 성과(능력)에 따른 보수차별화 및 공직사회에 경쟁을 도입하여 행정조직에 생산성 향상을 목적으로 도입되었다. 황창현(2003)의 개인주의·집단주의·민주주의·권위주의 등 행정문화와 성과급제와의 관계를 분석한 결과에 따르면 한국의 행정문화는 권위주의적이고 집단적인 것으로 특징지워지는데, 행정조직의 문화가 집단적일수록 경력위주로 성과급이 지급되고 있는 것으로 나타나고 있

다. 이것은 현행 성과급제도가 도입목적인 능력에 따른 보수차별화를 달성하지 못하고 있으며, 성과급제도로 공직사회의 내부 경쟁체제 유도의 실효성에 의문을 들게 하는 대목이다. 성과급제도의 성공적 정착을 위해 객관적 평가기준과 지표의 마련을 통한 평가의 공정성 확보가 전제됨은 물론이다(김영근, 1999).

개방형직위제도의 도입목적은 민간인 임용으로 행정의 전문성 강화와 부처간 인사교류 활성화를 통한 정부의 생산성을 향상시키고자 하는 것이다. 박천오 등(2002)은 개방형직위에 민간인 채용비율과 타 부처 공무원출신 비율이 낮다고 지적하면서 이 제도가 갖는 생산성제고 효과는 미약하다고 주장한다. 이 같은 분석은 개방형직위제도가 목적달성에 실패했음을 보여주는 것이다. 개선사항으로 적격자 선발을 위한 모집방법의 개선과 계약기간연장, 보수수준의 인상 등이 지적되고 있지만 민간인 임용과 타 부처출신자 채용이 저조하다는 것은 한국관료문화의 폐쇄성을 웅변적으로 말하는 것이다.

5. 맺음말: 정부개혁 성공의 조건과 대안을 찾아서

지금까지 신공공관리론에 입각한 정부개혁의 원인 및 내용과 한계, 그리고 시장모델과 참여모델을 중심으로 정부개혁의 접근방식을 설명하였다. 이러한 논의를 바탕으로 한국의 시장지향적 정부개혁 실태와 그 적실성을 비판적으로 검토하였다. 시장지향 정부개혁에 비판적 시각을 견지하는 까닭은 현재 한국의 국가발전 단계와 정부·시장관계를 고려해 볼 때 '개혁성공의 조건'이 미비하기 때문이다. 시장원리에 기초한 작고 효율적인 정부개혁의 성공조건으로 무엇보다도 중요한 것은 하이에크가 말하는 것처럼 '자생적 질서'의 시장이 존재해야 한다. 한국의 과거 정부주도형 발전전략을 상기해 보면 한국의 시장은 서구의 그것과 같은 '자생적 질서'를 가지고 있지 못하다. 정부역할 축소, 정부업무의 시장이양을 논의하기에 앞서 개인적 합리성에 따라

투명하게 움직이는 시장의 구축이 필요하다. 이러한 시장의 구축은 국가의 몫이다.

자유경제원칙에 바탕을 둔 시장의 구축과 함께 성공적 정부개혁을 위해서는 정부개혁정책을 결정하고 집행하며 통제할 수 있는 정부의 관리능력(*management capacity*)이 필요하다(Schick, 1998; Manning, 2001).¹¹⁾ 정부의 이러한 관리능력은 관료에 대한 재량권 확대보다는 공식적 '법에 의한 지배원칙'이 지켜져 정부결정의 공식성이 확립될 때 가능한 것이다. 한국에서의 정부문제는 거대정부로 인한 자원배분의 비효율성에 기인한 것이 아니고 '권력남용'에 있다고 할 때 정부결정의 공식성 확립은 의미가 크다 하겠다. 건강한 시장과 정부의 관리능력과 정부결정의 공식성이 확보되어야 정부업무 성과에 대한 공정한 평가가 가능해져 정부의 효율성을 증대시킬 수 있는 것이다.

시장지향적 정부개혁 모델의 판단과 의사결정의 근거는 시장중심적 경제성에 입각해 있다. 이러한 정향으로 정부운영의 전통적 가치인 행정의 공익성이 훼손되고 있다. 전통적 가치존중을 위해 국가는 '공익의 수호자'로서 적극적 역할이 필요하다. 이를 위하여 정부는 사회 전체의 공동선의 입장에서 공공서비스 공급결정과 전달과정의 재정치가 화가 요청된다. 재정치화는 고객이 아닌 유권자로서 행정수요자의 정책결정 과정 참여에서부터 시작된다. 바로 이것이 시민사회의 발전을 매개로 이루어진 참여지향적 정부개혁모델이다. 따라서 한국에서 시장모델의 한계를 극복하고 참여모델의 성공가능성은 공공성에 기초한 국가역할 재정립과 시민사회의 활성화에 달려있다 할 것이다.

■ 주

- 1) 신자유주의적 국가관에 대한 자세한 논의는 김병곤(1999)을 참조할 것.
- 2) 이 같은 이유로 신공공관리론에 대한 정의는 쉽지 않다. 바즐레이(Barzelay, 2001: 158-161)는 세 부류로 나누어 신공공관리론을 설명하고 있다. 첫째, 1980년대의 신공공관리는 정부 내 실무자를 중심으로 이루어진 개혁과 성과, 이는 1987년 뉴질랜드 정부가 발표한 '정부경영'(government management)에 잘 나타나 있다. 둘째, 행정 또는 경영전문가 사이에서 논의된 정부개혁, 이는 오스본(Osborne)과 개블러(Gaebler)의 '정부재창조'(reinventing government)에 기초해서 미국을 중심으로 한 기업가적 정부모형(entrepreneurial government model)에 잘 드러나 있다. 셋째, 1990년대에 본격화된 신공공관리의 학술적 논의, 이는 앞선 두 논의에 대한 이론적 개념화 작업이라 할 수 있다. 피터스(Peters)를 비롯한 '통치'(governing)에 관한 논의는 이에 대한 좋은 예다.
- 3) 계량적·분석적 관리는 경제이론에 기반을 두고 B/C분석과 같은 분석기법의 활용에 큰 비중을 두는 반면 정치적 관리는 극단적 정치·행정이원론에 반대하면서 공공관리자의 정책결정 과정에서의 정치적 영향력에 관심을 둔다. 이에 대한 구체적 논의는 테리(Terry, 1998)를 참조할 것.
- 4) 신관리주의에 입각한 영국의 행정개혁에 관한 자세한 논의는 강원택(1998)을 참조할 것.
- 5) 이러한 정부조직의 내재적 비효율성에 기인한 정부실패를 교정하기 위한 공공선택론에 입각한 처방의 부작용, 즉 서비스 공급주체의 민간이양에 따른 행정책임(accountability)의 불분명과 다원주의 하에서 조직화된 이익집단의 동원력과 권력집근성에 의한 문제 등 정부개입의 한계와 정부실패에 관한 전반적 논의는 최병선(2000)의 제 5장이 유용하다.
- 6) 계약제, 시장기제의 활용, 정부구조의 수평적·수직적 전문화 등을 결합하여 산출지향적·성과지향적 국가 모형을 읊슨(Olsen, 1998: 237-242)은 '슈퍼마켓 국가모형'(supermarket state model)이라고 개념화한다. 이는 수직적·수평적 통합과 제서제에 의한 명령과 통제를 특징으로 하는 '전통적 집권화 국가모형'(traditional centralized state model)과는 대조를 보인다.
- 7) 피터스(Peters, 2001)는 전통적인 행정관료적 모델에 대비되는 4개의 정부개혁 모델을 제시하고 있다. 시장정부모델, 참여정부모델, 유연한 정부모델, 탈규제모델이 그것인데, 본문에서는 시장정부모델과 탈규제모델을 나누어 구별하지 않고 그 특징적 현상들을 모두 포함한 것을 시장모델로 한다.
- 8) 시장모델은 뉴질랜드, 영국, 캐나다 등 영연방을 중심으로 하는 웨스트민스터(Westminster)형과 미국형 정부개혁(reinventing government)으로 나눌 수 있다. 전자는 정부의 규모를 축소하고 시장원리를 정부운영에 도입하여 민간기업경영에서와 같은 재량권을 공공관리자에게 주되, 그 결과에 대하여 엄격하게 책임을 물어 통제와 결과지향의 전략을 동시에 채택하고 있다. 반면 미국형 정부개혁은 영연방의 그것과 같은 정부운영의 근본적 재구조화 작업은 하지 않으나, 정부성과와 결과법(Performance and Results Act)을 1992년에 도입함으로써 웨스트민스터형 정부개혁과 궤를 같이하고 있다고 말할 수 있다(노화준, 2003: 7-9).
- 9) 책임운영기관 2005년도 평가를 위한 몇몇 책임운영기관의 평가담당자와 실제방문면담결과 이 같은 문제점을 확인할 수 있었다. 기관방문면담은 2005년 4월 19일과 20일에 이루어졌다.
- 10) 발전국가(developmental state)의 이론적 검토는 에반스(Evans, 1995)와 박은홍(1999)을 참조할 것.

- 11) 특히 슈크(Schick)는 신공공관리론에 입각한 정부개혁이 성공하려면 정부의 예산통제 능력을 강조하고 있다.

■ 참고 문헌

- 강원택. 1998. "영국행정 행정개혁과 국가통치기능의 변화: 국가의 공동화 혹은 중앙집권화?," 《한국행정정보》 32(4): 53~66.
- 기획예산처. 2002. 《국민의 정부 공공개혁백서》.
- 김근세. 1996. "Sayre법칙의 종말? 영국 신관리주의의 본질과 한계," 《한국행정연구》 5(2): 127~149.
- 김경한. 2005. "한국 행정개혁의 성과평가 연구: 김대중 정부의 신관리기법 도입을 중심으로," 《한국사회와 행정연구》 15(4): 1~22.
- 김병곤. 1999. "신자유적 국가론의 이념적 정체성과 정치철학적 기원," 한국사회경제학회 편, 《신자유주의와 국가의 재도전》, 나남출판, pp. 93~116.
- 김영근. 1999. "성과급제도에 대한 공무원들의 인지조사 연구," 《한국사회와 행정연구》 10(2): 303~318.
- 노화준. 2003. "결과지향적 정부개혁과 정책평가제도의 개혁," 정책평가센터 편, 《정부개혁과 정책평가》, 한국행정연구원, pp. 5~45.
- 서필연. 2002. "우리나라 책임운영기관의 효율적 운영방안," 《한국행정학회 하계학술대회 발표논문집》.
- 류성민. 1996. "민영화정책의 핵심논쟁에 관한 소고," 《계간KDI정책연구》 18(1): 151~215.
- 박동서. 1998. "한국행정의 연구와 개혁," 《한국행정학보》 32(1): 1~10.
- 박원홍. 1999. "발전국가론 재검토: 이론의 기원, 구조, 그리고 한계," 《국제정치논총》 39(3): 117~134.
- 박재완. 1999. "정부개혁평가: 비참여자의 시각," 기획예산처 편, 《정부개혁백서》, 기획예산처, pp. 399~421.
- 박천오·남궁근·박희봉·오성호·김상목. 2002. "개방형직위제도의 운영실태에 관한 실증적 조사·평가," 《한국행정학보》 36(3): 99~128.
- 배용수. 2000. "신관리주의의 한국적 적실성," 《한국행정학보》 34(2): 23~38.
- 신희영. 2003. "신공공관리론에 대한 비판적 고찰," 《정부학연구》 9(1): 81~119.
- 이영철. 2003. "신공공관리론의 이론적 비판," 《정부학연구》 9(1): 51~80.
- 조성한. 2005. "수사적 행정개혁과 문화적 갈등," 《한국사회와 행정연구》 15(4): 23~47.
- _____. 2000. "경영혁신의 허와 실: 이론적 모순과 비합리적 과정," 《한국정책학회보》 9(1): 5~27.
- 최병선. 2000. 《정부규제론》, 법문사.
- 허철행. 2000. "김대중정부 신자유주의 정부혁신의 비판적 재검토," 《한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집》.
- 행정자치부. 2002. 《공무원 인력감축 현황 내부자료》.

- 황창현. 2002. "행정문화와 성과관리에 관한 연구," 《한국정책학회보》 12(2): 283~320.
- 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.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy*, Princeton: Princeton University Press.
- Farazmand, Ali. 2001. "Privatization and Public Enterprise Reform in Post-Revolutionary Iran," in Ali Farazmand(eds.), *Privatization or Public Enterprise Reform? International Case Studies with Implications for Public Management*, London: Greenwood Press, pp.175~200.
- Haque, Shamsul M. 2001. "The Diminishing Publiness of Public Service under the Current Mode of Governance," *Public Administration Review* 61(1): 65~82.
- Hayek, F. A. 1973. *Law, Legislation and Liberty*, University of Chicago Press.
- Hood, C. 1998. *The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management*, Oxford: Oxford University Press.
- Horn, Murray J. 1995. *The Political Economy of Public Administration*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kaboolian, Linda. 1998. "The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate," *Public Administration Review* 58(3): 189~193.
- Kereraudren, Philippe, and Hans van Mierlo. 1998. "Theories of Public Management Reform and Their Practical Implication," Verheijen, Tony and David Coombes(eds.), in *Innovations in Public Management: Perspectives From East and West Europe*, Cheltenham; Edward Elgar.
- Lewis, N. 1994. "Citizenship and Choice: An Overview," *Public Money and Management* 14 (October-November): 9~16.
- Maheshwari, S. R. 2001. "Privatization and Public Enterprise Reform in India," in Ali Farazmand (eds.), *Privatization or Public Enterprise Reform? International Case Studies with Implications for Public Management*, London: Greenwood Press, pp.201~215.
- Maor, Moshe. 1999. "The Paradox of Managerialism," *Public Administration Review* 59(1): 5~18.
- Manning, Nick. 2001. "The Legacy of the New Public Management in Developing Countries," *International Review of Administrative Review* 67: 297~312.
- Newman, J. 2003. "The New Public Management, Modernization and Institutional Change," in Kate McLaughlin, Stephen P. Osborne and Ewan Ferlie(eds.), *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, New York: Routledge, pp.77~91.
- Niskanen, W. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine/Atherton.
- Olsen, L. P. 1988. "Administrative Reform and Theories of Organization," in Campbell and Guy Peters(eds.), *Organizing Governance, Governing Organizations*: Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp.273~242.
- Osborne, David and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing the Government: How the Entrepreneurial Spirit*

- is Transforming the Public Sector*, Reading, MA: Addison-Wesley.
- Peters, Guy B. 2001. *The Future of Governing*, Kansas: University Press of Kansas.
- _____. and Pierre, J. 2000. "Citizens Versus the New Public Managers: The Problem of Mutual Empowerment," *Administration and Society* 32: 9~28.
- Pollitt, C. and Bouckaert G. 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R. 1996. "The New Governance: Governing without Government," *Political Studies* XLIV: 652~667.
- Schick, Allen. 1998. "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reform," *The World Bank Research Observer* 13: 123-131.

5. Government Reform Based on NPM and The Transformation of State's Roles in Korea: The Hollowing Out or Reestablishment of The State?

Han, Chong-hee

This article examines critically the purposes, theoretical backgrounds, and core contents of a market-driven mode of government reform efforts in Korea while it pays attention to changing its

state-market-civil society relationships. In this article, it is argued that while the marketization of government operations has created a serious challenge to the publicness of public service under the currently dominating market-oriented mode of government reform, the participatory mode has been presented as the alternative to the market-oriented mode, with emphasis on the roles of the state and civil society as the bulwark of public interest. More specifically, the businesslike government reform measures such as cutback management in civil service, privatization of public enterprises, agencification, open employment system, and performance-based pay system, are examined to assess the appropriateness of the measures in Korea. The effects have proven mere due to the lack of government management capacity in civil service. This article highlights the establishment of management capacity of the government with a robust market before carrying out market-driven measures. The management capacity is made when the roles of the state are strengthened to protect public interest.

Key Words : Government Reform, Management Capacity, State Roles