

노무현 정부 행정개혁의 특징*

박수경*

이 연구는 한국 노무현 정부의 행정 개혁과정과 주요 특징을 서술하였다. 행정개혁의 과정과 결과는 단일 변수로 설명될 수는 없을 것이며, 환경과 이념적 요구, 주요 개혁결정과정과 행위자 요인, 개혁 전략과 내용과의 관련성 등에 의해 결정과정에 대한 설명과 개혁의 결과에 대한 논의가 이루어질 수 있다. 이 연구에서는 개혁의 주요 결정과정과 내용에 초점을 두고 설명하였다. 특히, 개혁의 결과에 영향을 미치는 주요 요인으로 개혁의 이념과 상황, 개혁결정과정과 관료제 내부의 변화과정, 개혁전략과 평가체제 등을 살펴보고, 노무현 정부의 행정개혁이 가지는 과제와 대안을 모색하고자 하였다.

주제어: 행정개혁, 정부혁신, 한국정부

I. 서론

1. 문제제기

최근 20여 년간 한국사회에 빈번하게 회자되고 논의된 화제는 ‘개혁’이었다. 그럼에도 불구하고, 광범위한 개혁을 대내외적으로 추진하였던 김영삼 정부, 김대중 정부를 지나 ‘정부혁신’을 출범 이후 지속적으로 강조하고 추진하고 있는 현재의 노무현 정부에 이르기까지 이미 개혁이라는 단어가 주는 의미는 그렇게 새롭지 않다. 오히려 지나치게 빈번하게 그리고 광범위하게 사용된 까닭에 본래의 행

* 이 논문은 2004년 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(KRF-2004-003-B00307).

** 충남대학교에서 행정학 박사학위를 취득하였고, 현재 충남대학교 행정학과 교수로 재직 중이다(psk0408@cnu.ac.kr).

정현상과 변화, 행정개혁, 그리고 현재의 노무현 정부에서 강조되는 정부혁신이 차이가 있는지 조차 의문시된다.

‘작고 효율적 정부’와 ‘시장의 자유’를 동시에 달성하기 위한 정부개혁에 대한 각국의 노력은 ‘신국정관리’(the new governance)모형으로 나타났으며, 정부영역에 시장성과 개방성을 강조하였다. 정부의 재정위기와 함께 비대하고 비효율적인 관료제에 대한 비판이 거세어졌던 1980년대 이후, 정부실패가 미치는 사회적 영향력을 우려하는 분위기가 확산됨에 따라 각국의 행정개혁의 노력이 나타났다(Lane, 1997: 2).

정부의 효율성을 강조하는 행정개혁은 지난 수십 년 동안 확산되고 있는 세계 여러 국가의 전반적인 경향으로, 세계화(globalization), 탈규제(deregulation), 민영화(privatization), 정부재창조를 통한 경쟁력 확보(marketization by reinventing government) 등이 신자유주의·신보수주의적 사고의 확산과 더불어 행정개혁의 주요 이념으로 구체화되었다.¹⁾

그런데, ‘작은 정부론’과 ‘기업가적 정부개혁’을 이끈 신자유주의적 사조가 한국의 정부개혁에 이념적 방향을 제시할 수 있느냐 하는 문제는 보다 민감한 주제가 된다. 정부역량을 극대화하고 효율적으로 운영해야 한다는 근본논리는 배제할 수 없지만, 특정 개혁모형을 취하기에는 한국적 상황과 역량이 다를 수 있다. 충분히 자율적이고 자기충족적인 사회부문의 성장에 따라 서구국가의 복지국가 축소는 정부개혁의 틀 안에서 가능하지만, 한국의 경우 국가에 의한 불균형성장의 한계를 극복하기 위한 정책조정과 시장 메카니즘의 자율성 확보가 개혁에 앞서는 조건이 되어야 하기 때문이다.

또한 개혁이념에 따라 도출된 무수히 많은 개혁 전략들은 해당 국가가 처한 상황과 문제인식에 따라 선별적으로 도입되고 제도화된다. 그 결과 또한 사회적 산출물의 의미를 지닌다. 개혁 행위 자체가 성공을 약속하지는 않으며, 무수히 많은 변인들의 관계 속에 새롭게 만들어지고 변형되고, 의미가 해석된다. 따라서 개혁의 실현가능성을 설명하고 예측하는 데에는 보다 정교한 접근방법과 분석의 틀이

1) 신자유주의자로 대표되는 Osborne과 Gaebler, 신보수주의자로 대표되는 Kemp, Benett, Pinkerton 등은 재구조화(restructuring)나 재창조(reinvention) 등에서 도출된 전략과 기법들을 통해 정부가 효율적 서비스의 제공자로 향상될 수 있다는 공통된 가정을 하고 있다(Kettle, 1994: 175; Frederickson, 1996: 263; Arnold, 1995: 414).

요구된다. 유사한 개혁 전략을 사용하는 다른 국가의 접근방법으로는 충분하지 않다. 다양한 개혁전략과 수단의 효과성에 대한 관리적 차원의 논의는 광범위하게 이루어지고 있지만, 상황과 이념에 대한 전반적 검토를 바탕으로 한 개혁과정과 내용에 대한 분석은 연구된 사례가 상대적으로 적다. 정확한 진단 없는 정부의 역할과 기능 축소는 '정부 없는 통치' 혹은 '정부공동화' 현상으로 나타나고 (Rhodes, 1996), 책임성과 민주성이라는 정치적 비용이 오히려 증가한다는(강원택, 1998) 지적은 개혁이념에 대한 심층적 논의의 필요성을 보여준다.

신자유주의 개혁이 한국개혁의 지향점으로 적실한가 하는 논의에서 부터(허철행, 2000), 지나친 인위적인 변화가 야기하는 문제에 대한 지적에 이르기까지 (Thomas, 1993: 461-462), 한국의 행정개혁의 실현가능성을 설명하기 위한 이론적 기초와 분석의 틀은 보다 포괄적으로 접근할 필요가 있다. Mazmanian과 Sabatier (1980)는 개혁의 실현가능성(feasibility)은 개혁목표의 달성여부를 의미하며, 개혁에 대한 순응을 의미하는 정치적 실현가능성(political feasibility)과 공공부문의 책임성과 대응성을 제고하는 것을 의미하는 행정적·기술적 실현가능성(administrative and technical feasibility)으로 구분한다.

정부혁신의 제도화가 어느 정부보다도 지속적이고 광범위하게 이루어지고 있는 노무현 정부의 경우, 개혁 목표와 목표의 달성 정도에 대한 평가 이외에 개혁의 맥락지향성을 포함한 포괄적인 평가가 요구된다.

이 연구에서는 한국의 노무현 정부의 행정개혁이 지니고 있는 특징을 보다 포괄적으로 접근하고자 한다. 개혁의 정치적, 상황적 맥락과 이념적 조명과 더불어, 개혁의 목표, 전략, 개혁의 주요 내용을 한국의 관료제 변화를 중심으로 설명하려는 것이다. 지속적인 발전가능성과 실현가능성을 예측할 수 있는 개혁모형의 형성과 적용은 어느 때 보다도 한국 사회에 요구된다. 이 연구는 개혁에 대한 평가라기보다는 평가모형을 구축할 수 있는 관련 변수의 특징을 분석하는데 머무른다. 다만, 연구의 결과가 미래의 개혁을 설계하는데 유용한 접근방법을 시사하고, 유기적 환류시스템의 구축에 기여할 수 있기를 기대한다. 이 연구는 주로 노무현정부의 개혁이념에 대한 검토와 개혁목표, 관료제의 변화내용에 대한 특징 분석을 시도하였다.

2. 연구의 방법과 구성

이 연구는 주로 문헌자료의 분석을 통해 이루어졌으며, 관료의 인식에 대한 조사를 위해 3-5급 상당 중앙행정기관 공무원들을 10인 가량 심층 면접하였으나 일반화하기에는 무리가 따른다. 따라서 부분적이고 보완적 자료로만 이용하였다.

이 연구는 다음과 같이 구성되었다.

먼저, 선행 연구의 검토를 통해 행정개혁의 평가에 의미가 있는 접근방법을 고찰하였다. 관리주의 접근방법의 한계를 지적하고, 그 대안으로써 과정중심적 모형을 제시하며 한국의 행정개혁에 적용가능한 통합적 모형을 구성한다.

정부개혁에 대한 논의는 행정의 관리적·기술적 측면을 강조하는 관리주의적 지향과 공적 가치를 구축하고 지향하는 두 가지 흐름으로 구분되는데, 지금까지의 정부개혁과 평가의 이론적 논의는 주로 관리적 경향에 치우쳐 있다(Denhardt & Jennings, Jr., 1987: 199-220). 이 연구에서는 관리주의, 즉 산출 중심적 접근방법의 유용성과 한계를 서술하고, 대안적 접근방법을 모색한다.

둘째, 노무현정부 출범 이후 2007년 3월 현재까지의 개혁과정과 결과에 대한 특징 분석을 시도한다. 주요 변수는 개혁이념, 개혁결정과정과 추진체제, 목표·전략, 관료제의 변화, 평가·환류시스템으로 구성하였다.

그러나, 아직 노무현 정부의 개혁에 대한 총괄적인 평가를 하기에는 이르며, 분석변수와 초점, 지표가 정교하지 않아 논문의 한계로 남는다.

II. 행정개혁의 접근방법

1. 산출 중심적 접근방법과 한계

관리주의에서 초점을 두고 있는 성과(performance)는 생산성, 효율성, 감축 등의 용어와 혼용되고 있는데, Quinn(1978)은 행정실무가의 관리적 정향을 강조하며, 활동, 예산, 조정, 동기부여 등 관리적 요인에 초점을 두고 공공조직의 성과를 개선시키려 한다고 주장한다. 질적 가치를 고려한 생산성 측정을 강조하는 경우

(Jones and Grasso, 1985), 정부 활동의 성과에는 생산성과 효율성을 의미하는 경제적 측면과, 사회 각 계층·집단·지역간 공적 자원의 배분과 재배분을 둘러싼 형평성, 그리고 시민들의 행정활동에 대한 수요와 선호를 나타내는 대응성 등에 의한 가치의 측면이 포함된 것으로 보았다.

관리개선을 통해 행정의 효율성이 달성될 수 있다고 주장하는 경우, 정부개혁의 평가에서도 가치를 배제한 관리적 측면이 강조된다. 신공공관리는 창의적이고 기업가적인 관료의 역할, 조직개혁, 분권화, 공공부문에 대한 시장경제의 도입, 고객의 요구 존중, 업무수행의 품질개선 등의 관리개선을 통해 공공부문의 효율성을 달성할 수 있다고 제시한다(Pollitt, 1993; Zifcak, 1994).

그러나, 이러한 관리주의적 개혁논의에 대하여 개혁의 평가기준이 지나치게 시장성과 경제성에 치우친다는 문제가 제기되고 있다. 행정성과를 측정가능한 형태로 조작화하는 것이 실질적으로 어려우며(Siedman, 1970; Thomas, 1993), 공익을 추구하는 행정활동의 본질을 흐리게 할 수 있고(Meier, 1993: 4-7; Conant, 1986: 48; Eisenhardt, 1989), 또한 정부활동의 산출측면을 강조하는 경우 정부조직과 프로그램간 유기적 상호관계를 저해하는 요인이 될 수 있다(Thomas, 1993: 461-462)는 것이다.

정부혁신을 공공조직의 효과성, 능률성, 적응성, 개혁성을 극적으로 증대시키기 위해 공공 체제나 정부조직을 근본적으로 변형하는 것으로 정의하는 Osborne 과 Plastrik은, 정부혁신이 목표(Purpose: Core Strategy), 유인(Incentives: Consequences Strategy), 책임성(Accountability: Customer Strategy), 권력구조(Power: Control Strategy)와 문화(Culture: Culture Strategy)의 변화를 통해 달성될 수 있다고 본다(Osborne & Plastrik, 1998: 10-11; 황혜신, 2005: 19에서 재인용).

정부 혹은 공공부문의 성과를 위해 민간부문의 생산성 지표를 활용하는 경우가 많으나, 개념정의와 측정수단의 개발이 용이하지 않으며(Epstein, 1984: 4), 능률성이나 효과성과의 관련범위가 뚜렷하지 않다고 주장한다(Ammons, 1984: 113-120). 공공부문의 생산성 측정 자체가 접근방법과 시각, 그리고 적용대상에 따라 전혀 다른 평가가 이루어질 수 있기 때문에(Ammons, 1984: 6), 생산성을 협의로 정의하여 특별한 활동의 투입부문에 대한 산출의 비율이라고 정의하는 경우, 행정활동의 본질을 흐리게 하거나 효과성과 혼동될 수 있다는 주장도 있다(Hatry, 1978: 28).

한편 불필요한 비용을 줄이는 것을 좋은 관리와 관련되는 것으로 광범위하게 정의하는 경우(Hayes, 1977: 3), 너무 포괄적이거나 모호해서 지표로서의 역할을 수행할 수 없다는 문제가 있다.

정부성과측정의 형식으로 널리 이루어졌던 능률성과 효과성에 의한 개혁평가는, 앞서 그 한계가 지적되었듯이 행정의 공공성과 질적 가치를 구현하고 적절하게 평가하기에 어려움이 있다.²⁾ 관리주의 접근방법이 가지는 근본적 한계를 극복하기 위한 대안적 노력들이 모색되어야 하는 이유이다. 이와 더불어 정부개혁의 대상은 관료와 관료제를 포함하는 행정현상이며 또한 정치적 과정을 포괄하고 있기 때문에, 개혁과정의 동태성과 정치적 요인을 고려해야 한다.

관리주의 접근방법에서 정부개혁을 평가하는 경우 가장 심각한 문제점은, 능률성과 효과성 위주의 투입-산출 구조에 치중하기 때문에 개혁상황과 관련 행위를 둘러싼 동태적이고 포괄적 요인을 파악하기 어렵다는데 있다. 또한 작고 효율적 정부를 주장하는 개혁이념과 전략들이 어느 국가, 어느 상황에서도 유용하게 적용되리라는 보장은 없다.

2. 과정과 참여 중심적 접근방법

개혁의 동태적 변화과정에 주목하는 경우, 개혁체제를 둘러싼 환경과 결정요인의 투입, 개혁체제의 전환, 개혁에 따른 산출 등 과정적 요인의 설명에 따라 개혁현상에 대한 이해는 보다 강화된다고 주장한다(White et al., 1985).

탈관료주의의 필연성을 인정하면서도 지나친 관리주의와 기업식 정부개혁의 한계를 지적하는 입장으로 Lane(1997: 301)은 정부부문의 효율성과 더불어 사회적

2) 공행정과 사조직의 구별을 극소화하려는 기업식 정부의 접근방법은 양자 모두가 효율성과 경제성의 극대화를 추구하는 것으로 간주하였다(Rosenbloom, 1989). 이러한 전체에 대한 논란과 이를 극복하려는 노력은 Bozeman(1984)의 공공성에 대한 차원적 접근방법으로 구체화된다(김성태, 1996). 이 접근방법에서 주장하는 핵심은 조직의 공공성이 절대적 기준이 아니라 정도의 문제라는 점이다. 따라서 공공성의 개념과 차원에 따라 공·사부문이 구분되어야 한다고 주장한다. 어떤 정부기관이나 공조적이 공공성 차원에서 상대적으로 낮게 평가된다면, 즉 사적인 특성이 보다 강하다면 기업에서 활용되고 있는 관리기법들과 경영혁신의 도구들을 수용하는 것이 보다 효율적일 수 있다는 주장이다. 반대로 공공성이 강한 공적 부문과 일부 사기업의 산출물에 대해 공적인 책임성을 더욱 강조할 수 있다는 견해이기도 하다.

정의실현을 개혁평가의 주요 지표로 제시하였고, Schachter(1997: 1-16)는 정부개혁의 유효성을 결정하는 주요 요인으로 활발한 시민참여를 들고 있다. Mazmanian과 Sabatier(1980)는 개혁전략 도출과 사전평가를 위한 분석의 틀을 주장하였는데, ① 개혁의제의 심각성과 일관된 이념, ② 이론적 배경과 관련정보의 축적 정도와 활용가능성, ③ 개혁에 활용가능한 정치권력과 사회적 지원 정도의 세 가지 변수군을 제시하고, 세 변수군의 분석 수준간 조합에 따라 집행가능성과 시기적 적합성이 도출된다고 하였다. Ingram(1985)은 이 중에서 두 번째 변수군에 주목하여, 관련된 지식·정보·경험의 가용성과 타당성이 개혁의 성공여부에 영향을 미친다고 강조하였다.

Carnevale(1995)은 정부부문의 신뢰성을 제고하여 행정의 효율성을 높이는 전략으로 참여의 기회확대와 공개된 의사소통 등을 제시하면서, 민주성에 의한 공공조직의 신뢰구축이 개혁목적의 실현가능성을 높일 수 있다고 제시하였다. 또한 Henderson(1996)은 기존의 정치체제를 통한 시민의 의사전달기능 만으로는 충분하지 않고, 시민단체의 비정부조직(NGOs) 구성과 공공문제해결에 대한 직접적인 참여가 요구된다고 주장하였다(Jun, 1986; Willetts, 1996).

한편으로, 개혁의 실현가능성을 결정하는 주요한 요인으로 관료의 주목하는 경우(Klein, 1973; Kotter and Schlesinger, 1979: 106-113; Mondy & Noe, 1993), 산출중심적 개혁평가의 한계를 극복하고 개혁의 실현가능성을 높이기 위해서는 관료집단의 순응과 적극적 참여가 요구된다고 주장한다. 오석홍(2003: 34-48)은 개혁에 따른 저항을 필연적인 것으로 보고, 관료의 순응과 자발적이고 자기학습에 의한 참여를 개혁의 성공요인으로 본다. 또한 정용덕(1999)은, 제도 자체 보다는 주어진 사회안에서의 제도의 정합성을 강조한다. 관료집단의 개혁과정에 대한 참여의 중요성을 강조한 Senge(1996)는 자아실현적 인간관과 개방체제를 전제로 한 학습조직을 처방적 모형으로 제시하면서, 학습조직의 효용을 조직을 구성하는 개인들의 지속적 발전과 조직의 성과달성으로 파악하였다.

산출중심적 정부개혁 평가의 한계를 지적하고 대안을 제시하려는 연구에서 제안하는 개혁의 주요 설명 변수는 민주성과 공공성을 강조한다. 그리고, 민주성의 주요 지표로 개혁과정에 대한 민간부문, 시민, 비정부기구 들 뿐 아니라 관료의 참여와 자기학습까지 강조함으로써, 기존의 저항세력으로써의 관료를 바라보던 시

각에서 벗어나고 있음을 보여준다.

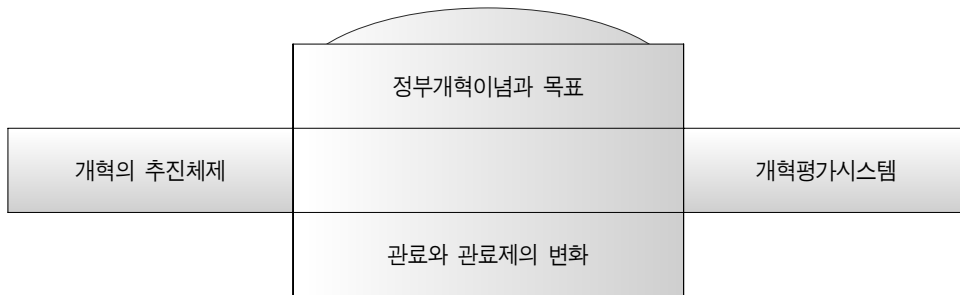
그러나 이들 연구작업의 한계는 질적 가치의 중요성을 강조하면서도 그 구체적 평가기준은 제시하지 못하였다는 점이다. 또한 개혁의 맥락지향성, 동태적이고 순환적 과정, 이념과 개혁환경과의 적실성 등을 체계적으로 구성하는 개혁 평가의 틀을 마련하지는 못하였다. 따라서, 대안적 접근방법에서 강조하는 민주성 위주의 평가기준을 마련하는 동시에, 다양한 행위자를 전체적 개혁과정 내에 포괄하는 동태적이고 체계적인 평가모형의 구상이 요구된다.

3. 노무현 정부 행정개혁 설명의 분석틀

행정개혁의 평가는 주어진 환경과 문제의 현실 속에서 가능하다. 이 연구에서는 산출중심적 개혁평가의 한계를 지적하고, 과정중심적 평가와의 통합적 모형을 설계한다. 정부개혁에 실질적으로 작용하는 행위자, 조직, 제도, 기관을 포괄적이고 동태적인 현상으로 규정하고, 참여와 합의과정을 강조한다. 개혁결정과정에 작용하는 환경적 요인과 참여가 보장된 결정체제, 관료제 내부의 개혁에 대한 동기부여와 조직학습, 그리고 양적·질적 성과평가의 환류체제가 유기적으로 연계되어 있을 때 개혁목적의 실현가능성이 제고된다고 보는 것이다.

개혁에 대한 이념적 제고와 축적된 지식의 활용, 개혁의 추진기제의 확보, 정부조직 내의 자발적 참여와 학습이 이루어질 때 개혁의 유효성이 결정되며, 이를 통해서만이 공익(public interest)이라는 행정의 궁극적 목적이 실현가능할 것으로 가정하였다. 참여와 공개된 의사소통을 강조하였던 Carnevale(1995)의 주장은, 과도한 정부권한으로 야기되었던 개혁에의 요구를 설명하고 조정기제로 사용될 수 있다. 민간과 시민단체의 활발한 참여가 중요하며(Willetts, 1996), 관료집단의 순응과 자율적인 참여를 강조하였던 학자들의 주장(Klein, 1973; Kotter and Schlesinger, 1979: 106-113; Mondy & Noe, 1993) 역시 한국 상황에서 적합한 개혁목표의 달성을 설명하는 변수로 볼 수 있다. 정부성과는 사회적·정치적 상황 속에서 논의될 수 있고(Lindsay, 1976: 3), 가치적 측면과 더불어 정치·행정체제의 특성, 공공부문과 사부문의 관계, 중앙정부와 지방정부와의 관계 등 정치적 요인 역시 개혁대상이며 평가의 대상이 된다.³⁾

<그림 1> 노무현 정부 행정개혁의 분석 틀



위의 <그림 1>은 개혁성과에 영향을 미치는 내용과 과정 변수를 통합하여, 각 변수들의 상호작용에 따라 균형을 이루고 비상(飛翔)할 수도 있으며, 아니면 균형을 잃고 하강(下降)할 수도 있는 로켓(rocket) 형태의 정부개혁 분석틀을 구성한 것이다. 이 분석틀은 Mazmanian과 Sabatier(1980)의 개혁평가모형과 전중섭(Jun, 1986)의 과정과 참여를 중시하는 사회적 구상 모형⁴⁾을 활용하여 한국 정부개혁의 분석틀로 재구성한 것이다. 개혁에 실질적으로 작용하는 환경, 행위자, 조직, 제도를 포괄적이고 동태적인 현상으로 가정하고, 변수간 유기적인 관계와 환류체제에 의하여 개혁목적이 달성될 수 있을 것으로 본다. 즉, 개혁이념과 목표의 적실성, 결정과정과 추진체제의 민주성과 합리성, 관료제 내부의 개혁에 대한 동기부여와 조직학습, 그리고 양적·질적 성과평가의 환류체제가 유기적으로 연계되어 있을 때 개혁 목적의 달성이 제고된다고 보는 것이다. 그러나 각 변수의 적실성과 민주성, 합리성에 대한 지표설정과 분석은 추후의 과제로 미루었고, 변수간 관계에 대

3) Weaver와 Rockman(1993)은 정부의 활동의 성과 혹은 효과성은 정책을 수행하는 기관이 보유하고 있는 특성의 역량에 의하여 좌우된다고 전제하고 10가지의 역량을 제시하였다. ① 다양한 이해관계의 조정능력, ② 효과적인 자원의 배분능력, ③ 실패한 낡은 정책의 혁신능력, ④ 갈등 관계에 있는 목표의 조정능력, ⑤ 유력 집단에 대한 비용부담 능력, ⑥ 조직화되지 못한 이해관계의 효과적 대변능력, ⑦ 효과적인 정책집행 능력, ⑧ 정책의 안정성 확보능력, ⑨ 무역 및 국방분야에서 국제적 공약의 제시 및 유지, ⑩ 정치적 분열의 예방·관리 능력 등이 그것이다.

4) 전중섭은 전통적 관료제의 산출 중심적 개혁방식을 합리모형에 비유하고, 보다 바람직한 것은 다양한 참여와 참여학습기회를 보장하는 사회적 구상모형으로 접근하는 것이라고 본다. 그리고 결정과정의 민주성과 개혁의 질적 가치, 참여와 학습을 강조하며, 개방적 환류체제의 구축이 중요하다고 주장한다(Jun, 1986).

한 분석 역시 한정적으로 시도되었다.

이 연구는 개혁의 성과 이외에, 과거의 행정개혁평가에서 배제되었던 과정(process)과 행위자(actors)에 대한 관심을 포함하여 분석틀을 구성하였으나, 시기적으로 적절하지 않거나 자료의 부족으로 한정적인 특징 분석을 시도하였다. 변수간 관련성에 대한 동태적 분석의 부족은 연구의 한계로 남는다.

Ⅲ. 노무현 정부 행정개혁의 특성

1. 정부개혁의 이념과 목표

노무현 정부는 선진혁신국가건설을 비전으로 제시하고, 국민과 함께 일 잘하는 정부를 목표로 제시하면서 출범하였다. 이후 2003년 4월 9일 설치된 정부혁신지방분권위원회를 중심으로 정부혁신의 로드맵을 구상하고 혁신 작업을 가속화하였다(www.innovation.go.kr). 정부혁신을 위한 광범위하고 다양한 전략과 대안들이 제시되었으며, 정부업무평가기본법의 제정으로 정부혁신의 제도화과정이 진행되었다. 과거 한국에서 정권 초기에 단기적·분절적인 구조개편을 중심으로 이루어졌던 행정개혁은, 김대중 정부 이후 운영체제의 개편을 강조하였으며, 노무현 정부에서는 운영체제, 기능개편과 재조정, 상시 평가체제 등으로 장기적·포괄적인 개혁과정으로 이어졌다.

출범 당시 한국의 상황은 분열된 국론, 국민들의 개혁피로감 가중, 공직사회의 부패, 빈부격차의 심화와 집단간 갈등상황의 표출 등 불안한 환경이었다. 또한 여소야대라는 취약한 정치적 기반과 더불어, 경제상황과 대외 관계에서도 한국의 입지는 높지 않았다.⁵⁾

5) 미국 부시행정부의 ‘악의 축’ 발언과 강경한 대북관계, 그리고 이라크전쟁은 국내 뿐 아니라 국제사회에서 한국정부의 입지를 불안하게 하였다. 또한 경제성장률의 저하가 계속되고, 국가재정은 외환위기 직후부터 연속적으로 적자를 면치 못해 국가경쟁력에도 좋지 않은 영향을 미치고 있는 상황이었다(동아일보, 2003년 11월 13일). 당시의 경제사회적 배경은, 경기침체의 장기화에 따른 내수회복의 지연과 2003년 당시 공공 사회복지비가 GDP에서 차지하는 비율이 OECD 회원국 중 최하위에 속하는 5.7%에 불과하였다. 또한 2004년 세계경제포럼(WEF)은 한

노무현 정부의 개혁환경이 지니는 특성은 신공공관리론에 근거한 세계 각국의 개혁 기초를 배제할 수 없음에도 불구하고, 그대로 수용할 수도 없다는 진퇴양난의 상황에 근거한다.⁶⁾

노무현 정부의 개혁결정과정에서 작용한 사회구성원의 의식은 개혁에 대한 강한 지지와 강한 저항으로 양극화됨을 볼 수 있다. 첫째, 참여정부는 국민의 정부와 비교하여 보다 폭넓은 관료제 내부의 개혁 지지기반을 가지고 출발하였다. 김영삼 정부 이후 개혁의 제도화 과정에 참여하였던 젊은 관료층들이 김대중 정부 이후 노무현 정부에 이르면서 개혁에 대한 자연스러운 내재화 과정을 거친 것으로 보인다(김태룡, 2004). 둘째, 시민사회의 개혁적 힘의 강화이다. 노무현 정부가 출범할 수 있었던 대통령선거의 지지기반은 시민사회 내의 개혁적 세력들과 젊은 층에 의해 마련되었다. 이는 참여정부 하에서 시민사회 내의 진보개혁의 목소리가 강하게 표출된 배경이기도 하였고, 한편으로는 보수 세력의 집단화와 결집을 야기하기도 하였다. 셋째, 개혁상황과 조건 변화와 맞물려 국내 세력의 보수 대비 진보라는 성향이 표출되었다. 특히 보수 세력의 재결집 현상이 적극적 행동표출로 이어진 것이 특징이다. 보수언론과 노무현정부와의 갈등상황도 그 일환으로 볼 수 있다(신동아, 2003. 9.: 161-170). 현 정부에서 처음부터 적대적이었던 대규모 언론사와의 관계는 대통령의 사상적 배경, 친인척비리 등에 대한 부정적 보도가 행해졌고, 사법부와와의 관계 역시 이러한 구도로 설명이 가능하다.

즉, 개혁을 요구하고 개혁을 추진할 수 있는 사회적 힘의 결집이 노무현 정부 출범의 정당성이 되었던 만큼, 개혁추진의 인프라가 한국의 역대 어느 정부 보다 강하였다고 볼 수 있다. 또한 20여 년간 축적된 다른 국가의 개혁사례에 대한 연구와 이론적 연구물의 축적이 관련 정보의 활용을 높게 하고 개혁목표를 구체화하는데 기여하였다. 그러나 한편으로는 개혁 자체에 대한 부정이 아닌 과거의 가치에 대

국의 국가경쟁력을 2003년 대비 11계단 하락한 29위로 발표하였다. 그러나, 다음 해인 2005년에는 12계단 상승하여 17위를 기록한 바 있다(www.president.go.kr).

6) 개혁이념과 정책기조는 국가의 개혁방향과 목표를 결정하는데 영향을 미친다. 이는 행정환경과 상황적 요인과 더불어 상호작용하며, 개혁추진세력의 정당성확보에 영향을 미친다. 국민들의 개혁에 대한 문제인식과 요구 또한 개혁의 추진과정에 영향을 미친다. 특히 행정활동을 수행하는 관료를 포함한 사회구성원의 인식의 상호작용이 주목되는데, 개혁의제의 심각성과 사회적 인식이 어떠한가에 따라 또한 충분한 학습능력과 축적된 경험이 있느냐에 따라 다양한 목표수준의 설정과 평가기준이 가능하다.

한 재조명의 요구, 문화적·제도적 기반이 다른 한국의 문제 상황에 적실한가에 대한 의문, 특히 보수 세력의 결집과 힘의 대결구도 표출 등이 개혁을 추진하는 걸림돌로 작용하였다.

개혁상황과 이념의 적실성을 논하기 이전에, 노무현 정부의 개혁이념과 사조가 무엇인지에 대한 논의가 요구된다. 노무현 정부의 개혁이념을 신자유주의로 볼 수 있는지, 그리고 한국의 정부 상황에 적절한지에 대한 논의는 지금도 지속되고 있으나, 신자유주의는 개혁 이념 이상의 메타이데올로기로 볼 수 있다.⁷⁾ 즉, 신자유주의의 맥락을 취하고 있는가라는 논의는 신자유주의 자체가 개혁이념 이상의 것이므로 보다 구체화된 개혁이념에 대한 논의가 요구되는 것이다. 노무현 정부는 개혁이념과 목표에서 김대중 정부와 크게 다르지 않다. 김대중 정부 개혁의 이념적 지향에 대한 서로 다른 평가는 집권초기의 민주적 시장경제론에 대한 해석으로부터 시작되지만,⁸⁾ 정부개혁의 공식적 목표와 전략을 살펴 볼 때 신자유주의의 개혁논리를 따른다고 할 수 있다(김균·박순성, 1999). 노무현 정부는 작은 정부를 지향하는 전형적 신자유주의를 답습하고 있지는 않지만, 노무현 정부의 개혁 사조나 이론적 배경이 여기에서 크게 벗어나 있다고 보기는 어렵다(한겨레신문, 2004년 3월 26일). 다만 이전 정부들에 비해 시장 지향적인 개혁모형에 상대적으로 덜 의존하고 있을 뿐이다.

7) 국가별로 개혁의 깊이, 범위, 성공 여부는 다양하지만 고객지향적 서비스, 성과계약, 경쟁, 정부규제완화, 정부조직의 신속적 운영, 조직축소 및 분권화 등의 유사한 전략들이 활용되었다. 신자유주의는 단순한 정부규모와 운영방식을 규정짓는 개혁이념이라기 보다 개혁이념을 이끄는 메타 이데올로기로서 영향력을 행사하고 있고(정승건, 2000: 47), ‘작은 정부론’이나 ‘기업형 정부’는 여기에서 도출된 특정 이념범주로 볼 수 있다. 정부의 효율성을 강조하는 행정개혁은 지난 20여 년 동안 세계 여러 국가의 전반적인 경향으로 자리 잡았고, 여기에는 신자유주의·신보수주의적 사조의 확산과 그 맥락을 같이하였다. 신자유주의는 자발적 시장질서를 통해 누리는 개인들의 경제적 자유가 정치적·사회적 자유의 진정한 기반을 구축한다는 신념으로(배용수, 2000: 29), 복지국가의 감축, 공기업의 민영화, 경제규제의 완화, 신관리주의적 규범, 정부개혁 등으로 구체화되었다.

8) 김대중 정부의 행정개혁이념이 신자유주의에 따른 것인가라는 문제는 간단하지 않다(허철행, 2000). 신자유주의로 보는 시각이 우세한 반면에(이병천, 1998; 김균·박순성, 1999; 안병영, 1999), 시장중심적 신자유주의와는 전혀 다른 강력한 정부개입을 바탕으로 한 국가주의라는 주장도 제기되고 있다(최장집, 1998). 김대중 정부의 경우 신공공관리모형에 의존한 정부개혁이라고 볼 수 있다. 그러나 기업적인 관리방식을 과감히 도입하여 기존의 관료제 모형에 어느 정도의 변화와 성과를 거둔 반면, 행정의 기본적 가치를 도외시하는 관리방식의 무리한 도입으로 인해 관료집단의 저항과 무관심에 직면하기도 하였다.

노무현 정부 행정개혁의 목표는 효율적인 행정, 봉사하는 행정, 투명한 행정, 함께하는 행정, 그리고 깨끗한 행정으로 설정하였다(정부혁신지방분권위원회, 2005: 22). 이는 OECD 주요 국가에서 나타는 목표 또는 가치와 유사하지만, 개혁이 구체화되는 과정에서 나타나는 이념적 맥락과 전략은 국가별로 차이가 있다. 노무현 정부의 행정개혁은 특히 정부의 효율성과 신뢰, 그리고 시민에 대한 대응성을 강조한다는 점에서, 개혁이념과 목표가 신공공관리론을 추구하는 다른 국가와 차이가 없다. 그런데, 김태룡(2004)과 황혜신(2005)이 노무현 정부의 개혁이념이 정부의 효율성을 강조하는 미국 클린턴 정부의 ‘기업가적 정부 모형’과 유사하다고 보지만, 클린턴 정부의 개혁전략이 연방정부 재정의 감축과 인력조정을 포함하였다는 점(NPR, 1993)에서 이념적 유사성은 발견되나 미국과 한국에서 그 이념과 전략이 일치한다고 볼 수 없다. 노무현 정부의 경우, 정부의 효율성을 강조하지만 감축관리의 논의는 제한되어 있다. 아직 복지 등 사회적 인프라의 구축과정에서 정부의 역할이 요구된다는 것이다. 또한 노무현 정부의 개혁추진과제에서 나타난 바와 같이(정부혁신지방분권위원회, 2005), 권위주의 행정문화의 청산과 사회적 약자를 위한 형평성 제고, 개혁을 위한 국민 공감대의 확산, 사회적 갈등요인의 해소 등이 포함되어 있어서 한국적 문제 상황에서 중요한 요인으로 민간과 공공부문의 관계 재정립을 인식하고 있었다고 볼 수 있다.

사회부문의 자율성 증진과 복지체제의 구축을 전제로 한 한국 정부는⁹⁾, 과도한 정부권한의 문제인가, 혹은 비대한 재정지출과 정부규모가 문제인가에 대한 문제 인식의 출발점부터 갈등 상황에 있다. 이미 ‘재정개혁’이나 ‘목표관리’를 주축으로 한 행정개혁론의 전통을 지니고 있는 서구 국가들의 ‘시장성을 지향하는 정부’로의 개혁은¹⁰⁾ 투입 대비 결과를 강조하는 산출 중심적 개혁모형의 정립과 개혁평

9) 국제적인 구조조정의 요구, 경제성장요인의 둔화와 장기적 경기침체, 국제유가 및 환율의 변동 등 거시적 요인이 작용하지만, 이외에도 한국의 산업구조와 노동시장의 급격한 변화는 빈곤층의 확대, 청년실업 및 장년실업의 문제를 심화시키고 있으며, 한국 복지정책의 한계를 드러냈고 다시 새로운 복지개혁을 요구하고 있다. 노무현 정부가 들어선 이후, 가장 주력한 복지분야의 과제는 ‘사회양극화 개선’과 ‘분배와 성장의 균형’이다(보건복지부, 2006). 노무현 정부는 “참여복지 5개년 계획-2004-2008년”에서 참여복지공동체구축을 정책목표로 설정하고, 이의 실현을 위해 사회보장제도의 내실화, 복지인프라 구축, 복지서비스 확대 등 3가지 정책영역을 정하고 있다(www.mohw.go.kr).

10) Fridman과 Fridman(1980), 그리고 Posner(1992)는 미국의 정부개혁을 ‘신경영주의’로 이끈 이론

가로 이어지지만, 사회보장제도가 충분하지 않고 정부재정의 몫이 다른 OECD 국가에 비해 상대적으로 적으며, 재정개혁과 목표관리가 내재화되지 않은 한국 상황과는 정부의 여건 역시 차이가 있다.

신공공관리모형이 지닌 이론적 한계와 동일 모형의 다른 국가에 대한 인식의 부작용이 지적되고,¹¹⁾ 한국의 상황이 다른 국가와 다른 문화와 사회적 요인을 지니고 있다고 인식한 노무현 정부와 개혁추진기구(정부혁신지방분권위원회, 2005)가 이전 정부들과 같이 시장지향적인 개혁모형을 강력하게 추구하기는 상대적으로 어려운 상황이었다. 이와 함께 한국정부가 안고 있는 근본적인 문제들이 시장지향적인 개혁방식으로만 해결하기에는 범위가 너무 넓다는 점과, 행정문화적·환경적 여건의 차이로 외국의 신공공관리모형을 그대로 이식하기에는 문제가 있었다.

따라서 노무현 정부가 출범 초기부터 강조한 시장성과 공공성의 조화, 작은 정부가 아닌 효율적 정부 지향 등은 이러한 맥락을 반영하는 것이었다. 노무현 정부는 이전 정부들에 비해 Ferlie et al(1996: 10-15)가 유형화한 효율성 유형(the efficiency drive)과 조직축소와 분권화 유형(downsizing and decentralization)은 덜 지향하면서 그 대신에 변동관리에 초점을 맞춘 조직문화모형(Organization Culture Model)에 초점을 두고 있는 것으로 보인다.¹²⁾ 노무현 정부는 행정개혁의 결정과 추진과정에

적 배경으로, ‘소비자선택의 자유’를 강조하는 시카고학파의 ‘행정개혁이념(the ideology of public sector reform)’이 탈규제(deregulation), 민영화(privatization), 시장성확보에 의한 정부재창조(marketization by reinventing government)로 구체화되었다는데서 그 근거를 찾기도 한다.

11) 관리주의적 시각에 대한 대표적인 비판은 대규모의 조직개편이나 감축관리에 치중하기 보다는, 성과 중심의 운영체제 개선과 평가시스템 도입을 통한 개혁의 제도화에 초점을 두어야 한다는 것이다. 복지국가를 경험한 서구 사회 전반에 걸쳐서 확산된 신자유주의는 경제원리일 뿐만 아니라, 강력한 규범적, 기능적 정치 및 국가이론을 내포하고 있지만, 신자유주의의 맥락에서 확산된 행정개혁론은 성숙하고 자율적인 시장부문의 역량이 전제될 때 그 의미를 지닌다는 것이다(Leftwich, 1994).

12) Ferlie et al(1996)은 OECD 국가에 적용되었던 신공공관리모형을 특성에 따라 네 가지 유형으로 분류하였다. 첫째 유형은 효율성모형(the efficiency drive)이다. 이 모형은 가장 먼저 도입된 형태로 공공부문에 기업적 방식을 적용시키고자 한데 특징이 있다. 주된 전략으로는 재정적 통제, 비용절감, 효율성, 재정기능의 강화 등을 내포하고 있다. 둘째 유형은 조직축소와 분권화모형(downsizing and decentralization)이다. 이 모형은 주로 조직의 분권화와 축소를 통해 조직의 탄력성을 회복하고자 하는데 특징이 있다. 주된 전략으로는 영향력에 의한 관리와 같은 새로운 관리스타일로 이동할 것을 강조하거나, 새로운 조정형태로서 조직의 네트워크나 조

서 공무원의 참여와 혁신역량의 강화를 강조한다(정부혁신지방분권위원회, 2005). 정부 내외의 개혁 네트워크 구성을 추진하고, 관료제 내부 조직문화의 변화를 추구하였다는 점에서 신공공관리론에 따른 ‘조직문화모형’에 근접하여 있다고 볼 수 있다. 또한 노무현 정부의 개혁목표와 전략이 민간의 최신 혁신기법들을 공공부문에 과감히 도입한다는 점에서 부분적으로 ‘효율성 모형’의 특징을 보이지만, 맹목적으로 비용절감이나 정부 개입의 축소를 지향하지는 않는다는 점에서 차이가 있다. 황혜신(2005: 131-132)이 지적하는 바와 같이, 개혁이념에서 나타난 신공공관리론의 기초는 개혁의 목표와 전략단계에서 김대중 정부에 비하여 시장지향성은 다소 완화되고, 참여적 성격은 강화되는 방향으로 구체화되었다.

따라서 노무현 정부의 개혁이념은 신자유주의의 맥락을 따라 신공공관리론의 이념적 틀을 취하고 있으나, 정부경쟁력의 제고 이외에 깨끗한 행정의 구현, 관료제 조직문화의 변화, 갈등해소와 사회적 합의과정의 중시, 시민사회와의 협치 강화 등을 개혁목표에 포함함에 따라 이념과 목표의 상황적 적실성이 어느 정도 확보되었다고 하겠다. 이는 당시의 한국에서 요구되는 부분이었고, 20여 년간 축적된 개혁에 대한 수많은 논의 과정에서 강조된 참여와 민주성·형평성에 대한 기초가 반영된 것으로 보인다. 노무현 정부개혁의 목표와 전략¹³⁾은 개혁의 상황적 요구에 비추어 큰 무리가 없다.

그러나 현재의 상황은 개혁이념과 목표가 보다 구체적이고 정부활동의 본질적 가치를 강화하는 방향으로 조정될 필요가 있다. 심각한 선거의 후유증과 소위 코

직 간에 전략적 제휴를 강조한다. 셋째 유형은 조직문화모형(Organization Culture Model)이다. 이 모형은 변동관리에 초점을 맞추어 사람들이 작업에서 어떻게 행동해야 하는가를 결정하는데 있어 가치·문화·권리·상징의 역할을 강조하며 이를 위해 조직문화의 영향력이 중요하다고 보고 있다. 넷째 유형은 공공서비스지향모형(public service orientation)이다. 이 모형은 사기업에서 성과가 있는 수단이나 제도들을 공공부문에 투영시키고자 하는데 특징이 있다. 주된 수단들로 TQM의 부활, 사용자(user)의 관심과 가치 반영, 정형화된 서비스의 전달에 대한 끊임없는 사회적 학습의 개발을 강조하는 것 등을 들 수 있다.

- 13) 노무현 정부는 대통령인수위원회 활동을 통해 ‘국민과 함께 하는 민주주의’, ‘더불어 사는 균형발전사회’, ‘평화와 번영의 동북아시아’라는 3대 국정목표를 설정하고 12대 국정과제를 선정하였다. 참여정부가 추구하는 비전은 경쟁력 있는 국가와 행복한 국민으로 요약된다(김병섭·박상희, 2005; 황혜신, 2005에서 재인용). 정부혁신을 통하여 지향하는 목표는 2015년까지 국가경쟁력이 세계 10권 안으로 들어서고, 모든 국민에게 품질 높은 정책과 행정서비스를 제공하는 것이다. 또한 5대 실천 목표로써 효율적인 행정, 봉사하는 행정, 투명한 행정, 분권화된 행정, 함께하는 행정을 설정하였다.

드정치가 더해지면서 사회의 갈등요인은 더욱 심화되고 있다. 출범 이전에 국정과 사회 전반의 개혁에 대한 자신감을 피력하였으나 탄핵안 결의로까지 이어졌던 정치권 내의 갈등¹⁴⁾과 개혁에 대한 신뢰감의 퇴조¹⁵⁾는 개혁의 추진동력에 부정적 영향을 미치고 있다. 행정수도이전의 위헌판결과 행정중심복합도시의 추진으로 나타난 정부와 주민, 지방자치단체간 갈등, 복핵 관련 위기와 대북관계, 부동산 가격의 폭등과 급락, 국민연금법개정 등 산적한 현안문제, 한미 FTA 협상과정에 노출된 부문간 갈등과 의견 차이 등 사회적 갈등의 양상과 정도는 오히려 깊어지고 있다. 2007년 4월 행정자치부의 공무원증원계획의 발표 당시 보여주었던 여론과 언론의 반발은 적지 않았고, 국민연금법 개정과정에서 공무원 연금법 등에 대한 개정논의가 동시에 거론되었다. 아직 한국사회에서는 공공부문에 대한 권한과 역할, 규모 문제에 대한 합의과정이 부족하다는 것이다. 미래의 정부개혁을 이끌 수 있는 개혁 이념은 무엇 보다 사회적 갈등을 완화하고 지속가능한 발전에 대한 사회적 공론화의 과정을 거쳐 정부기관 내로 투입되고 정부와 민간부문이 공조체제를 이룰 수 있는 이념적 모색이 요구된다.

-
- 14) 청와대의 수석비서관제를 대폭 축소하고 국무위원들에게 권한을 주는 책임총리제와 책임장관제는 무산되고(동아일보, 2003. 2. 27), 이정우 전 대통령정책실장은 정부의 한미 자유무역협정(FTA) 추진이 학문적 철학과 일치하지 않는다는 이유로 대통령정책실장직을 사임하였다(동아일보, 2007. 3. 17). 대통령직 인수위원회에 수장으로 참여하였고, 대통령 정책실장과 정부혁신지방분권위원회 위원장을 역임하였던 김병준 대통령정책기획위원장은 2006년 8월 부총리 겸 교육인적자원부 장관에 임명된 지 보름 만에 물러난 바 있다. 표면적인 이유는 논문표절 의혹 등이었으나, 집권 정치세력의 과도한 코드정치 등에 대한 반대 여론이 거세었다.
- 15) 시장모형에 기초한 신공공관리적 정부개혁을 강력하게 추진했던 김대중 정부에 대한 반감이 증폭되는 상황 하에서 출범하였다는 점과, 또한 김대중 정부 때와는 달리 IMF 관리체제와 같은 위기상황을 구실로 개혁에 따른 고통분담을 요구할 상황이 아닐 뿐만 아니라, 오히려 개혁 대상 집단들의 상대적 박탈감이 가중되던 시기였기 때문이다. 1970년대 말부터 정부개혁의 지배적 모형이었던 신공공관리론이 상대적으로 퇴조하였고, 역대 정부에서부터 지속되어 온 개혁에 따른 피로감이 누적되어 왔기 때문에 개혁의 정당성 자체도 약화되었다(김태룡, 2004). 탄핵안 이후 국회의원 선거에서 여당인 열린우리당이 과반수 의석을 확보하고 헌법재판소의 판결로 보다 유연한 정치적 입지를 확보하였으나, 2005년 4월 30일 재·보궐선거에서 열린우리당이 참패하고 염동연 상임중앙위원이 사퇴하는 등 정당에 대한 지지도의 하락과 당정간의 갈등심화는 이어졌다.

2. 정부개혁의 추진체제

노무현 정부 행정개혁은 2002년 12월 30일에 구성된 대통령직인수위원회에서 출발한다고 볼 수 있다. 대통령직인수위원회는 25명의 인수위원 외에 민주당과 정부 그리고 민간부문에서 약 170명으로 구성되었다. 대통령직인수위원회는 2003년 1월 7일에 10대 국정과제와 2월 20일에는 최종보고서를 발표한 후 역할을 종료하였다.

이후 정부혁신과 지방분권에 관한 대통령의 자문기구로 2003년 4월 9일 정부혁신지방분권위원회가 설치되고, 동년 7월 22일 행정개혁로드맵이 발표됨으로써 노무현 정부의 구체적인 정부개혁의 비전과 목표 그리고 개혁 일정이 확정되었다. 정부혁신지방분권위원회는 정부개혁의 목표로 국민과 함께 일 잘하는 정부로 설정하고, 이를 달성하고자 하위목표로 5대 분야 10대 아젠다 30개 세부과제를 설정함으로써 초기 개혁계획을 완료하였다.

노무현 정부의 개혁사조와 이념은 신자유주의의 기본 사조는 유지하되, ‘기업가형 정부개혁’이념과 목표를 취하면서 개혁의 주요 전략으로 조직문화모형에 따른 변동관리를 추구하는 것으로 볼 수 있다. 노무현 정부의 개혁목표에 근간이 되는 최초의 개혁의제가 형성된 시점은 2002년 12월 30일 대통령직인수위원회가 공식 출범한 후, 2003년 1월 7일 10대 국정과제를 발표하면서부터이다. 최종적인 정부개혁의 목표는 대통령직인수위원회가 최종보고서를 발표하고 정부혁신분권위원회가 구성된 이후인, 2003년 7월 4일 지방분권로드맵의 발표에 이어 동년 7월 22일 발표된 행정개혁로드맵을 통해 구체적으로 설정되었다.

노무현 정부의 개혁을 담당하는 추진체제는 수립부서, 주관부처, 실천부서, 실천책임자로 구성되어 계층화한 양상을 띠고 있다(김태룡, 2004). 이 중 계획의 수립부서로는 정부개혁의 총체적 기획부서라고 할 수 있는 정부혁신지방분권위원회가 대통령 직속위원회로 구성되었다. 정부혁신지방분권위원회는 위원장 1인을 포함해 24명으로 구성되었으며 하부에 5개 전문위원회와 행정개혁과제의 사전심의를 위해 15명으로 구성된 행정개혁전문위원회와 위원회의 안전관리 등의 지원을 담당할 기획운영실이 설치되었다. 정부혁신지방분권위원회가 발표한 ‘정부개혁추진전략’에는, 시민단체, 국내학계, 국외학계, 국책연구기관, 민간연구기관, 선진국 정부개혁기구, 언론기관, 각종 공익·민간단체, 기존개혁추진기구(이양추진

위원회, 규제개혁위원회), 국회, 사법부 등과의 ‘개혁협력 파트너십’ 형성이 필요하다고 강조한다. 또한 학계, 언론, 여론주도층의 참여와 여론 수렴이 결정적으로 중요하다고 언급하고 있다(http://www.president.go.kr/warp/app/gr/policy_arch).

정부 조직 내에 공식, 비공식의 개혁주체세력을 만들겠다는 대통령의 발언과 의지의 표명은(동아일보, 2003. 6. 16.), 아래로부터의 개혁의 중요성, 개혁주체로서의 관료, 개혁마인드와 개혁효과성과의 관계에 대한 인식으로 풀이할 수 있다. 또한 정부가 추진하고 있는 경제정책에 대한 홍보대상을 찬성계층과 반대계층으로 세분화해 홍보를 차별화하는 방안을 추진하였다(조선일보, 2003년 6월 17일; 중앙일보, 2003년 8월 12일). 노무현 정부의 이 같은 개혁추진조직들은 이전 정부들에 비해서는 보다 계층적으로 구성된 것으로 볼 수 있으며, 공무원에 개방적 참여를 통해 이끌어내려는 강한 의도가 내포되어 있다. 개혁의 방향과 전략구성은 정부 혁신지방분권위원회, 과제별 추진과 점검은 행정개혁주관부처, 부처단위 과제발굴과 개혁확산은 각 부처 업무혁신팀에서 분담하는 현재의 개혁추진네트워크는(정부혁신지방분권위원회, 2005: 16) 개혁 추진동력의 상설화와 모범사례의 발굴과 확산이라는 점에서 긍정적인 평가가 가능하다. 그런데, 개혁과정에 대한 적극적·자율적 참여가 시스템의 구축만으로 달성되는 것은 아니고, 더구나 기관에 대한 평가가 혁신 또는 성과관리와 연계되면서 정부조직과 그 구성원들은 오히려 가중된 업무량과 스트레스를 호소한다. 과거 역대 정부들이 개혁추진체계라는 측면에서 공무원들을 개혁의 대상으로 간주한 결과개혁에 대한 냉소적인 분위기가 확산되어 개혁의 효과가 반감되었다는 점과, 지원세력이 없는 상황에서 공무원들을 개혁의 주체로 만들어야 할 필요성 때문에 계층적인 개혁추진체계를 구축한 것으로 볼 수 있다.¹⁶⁾ 그런데, 참여를 통한 개혁의 필요성 공감과 동기부여의 제고, 그리고 이들을 개혁의 주체로 활용하려는 전략은 그 시도만으로 이루어지는 것은 아니다. 학습동아리에 대한 유인 요소가 포상 수준을 넘어 인사고과에 반영되는 등(www.mogaha.go.kr), 자율적 변화노력의 결과가 이미 결정된 정부기관평가의 주

16) 이러한 접근방식을 취하게 된 또 다른 이유로는 취임 초기부터 기존의 사회주류와 갈등을 빚고 또한 자신의 지지층과도 갈등이 생기자 정책을 추진할 동력으로 관료들을 염두에 두고 이루어졌던 것으로 볼 수 있다. 또한 과거 정권과 달리 당정분리를 강조했기에 행정부와 공무원조직을 국정운영의 축으로 활용할 수밖에 없었는데, 특히 집권 1년여 동안은 여당인 민주당과 일정한 거리를 두어 왔기에 구조적 어려움은 더욱 컸다고 할 수 있다(중앙일보, 2003년 6월 16일).

요 지표로 활용되는 현재의 시스템은 바람직하지 않다. 정부개혁은 이념의 적실성에서부터 개혁대안의 마련, 시행시기와 방법, 보상과 유인요소의 선택에 이르기까지 관료제와 관료들의 광범위한 공론화와 합의과정을 전제로 해야 그 효과성을 약속할 수 있다. 노무현 정부의 관료제 변화과정은 형식적으로는 공론화와 합의의 과정을 거쳤으나, 자율적으로 보기는 어려운 측면이 많다.

노무현 정부는 김태룡(2004)이 지적한 바와 같이, 이전 정부들에 비해 다소 계층적 구조로 구성되어 있다는 점에서 클린턴 정부의 개혁추진체제와 유사하다. 즉, 개혁전담부서를 설치함은 물론 공무원 개인에 이르기까지 개혁의 확산과 지지를 유도할 수 있도록 세포조직까지 구축하는 등 비교적 구체적 형태로 구성하였다. 또한 개혁지원세력의 확장이라는 측면에서도 공무원들에 대한 직접적 접근을 시도하는 등 김대중 정부와 비교가 되지 않을 정도로 적극적인 자세를 보이고 있다. 혁신과 관련된 다양한 회의를 직접 주재하고 토론을 이끄는 적극적 모습 또한 이례적이다¹⁷⁾. 그러나 노무현 정부가 구축한 개혁추진체제와 개혁세력의 확장전략은 전 정부들에 비해 계층적이라는 측면에서는 긍정적이나, 그에 따른 부작용도 만만치 않다는데 문제가 있다. 특히, 정부혁신지방분권위원회는 지방분권특별법의 기초를 구성하고(2003.12.), 현재까지도 개혁의제의 형성, 전략의 개발, 연구의 축적, 분권의 추진 등 개혁추진체제로써의 위상을 강조하지만(www.innovation.go.kr), 개혁과제의 발굴과 관리를 담당할 것으로 역할 분담되었던 행정자치부, 중앙인사위원회, 국무조정실, 기획예산처 등과 개혁의제의 형성과 전략개발 등의 영역에서 그 기능이 중첩되고 있다. 또한 행정개혁의 주관부처와 평가기관의 역할이 중첩되면서, 갈등과 재조정요구가 발생한다.

정부개혁의 추진체제를 제도화하면서 구성의 다양성과 개혁결정의 개방성은 높았지만, 개혁목표의 달성가능성을 높일 수 있을지는 아직 평가하기 어렵다. 정부개혁에 대한 목표의 구체성은 김대중 정부가 작지만 강한 정부를 표방했던데 반해, 노무현 정부의 경우는 목표의 범위가 광범위 하고 구체성의 정도도 상대적으로 낮은 특성을 보인다.¹⁸⁾ 노무현 정부는 단지 생산성만의 추구가 아닌 기본적으로

17) 2003년 정부 출범 이후 2005년 말까지 노무현 대통령은 정부혁신과 관련하여 100회 이상의 회의를 직접 주재하고, 60여회가 넘는 관련 보고를 받으면서 강한 의지를 피력하였다(정부혁신 지방분권위원회, 2005).

18) 10대 국정과제는 ① 한반도평화체제구축 ② 동북아 경제중심 국가건설 ③ 자유롭고 공정한

정부역할의 재구성에까지 고민하고, 이러한 과정에서 작은 정부에 대한 지향 보다는 사회안전망 구축, 필요한 서비스 분야의 확충, 정부의 분권화와 기능 재조정 등을 포괄적으로 추구하면서 개혁추진체제와 평가체제의 통합과정을 전개하였다. 당시의 한국적 상황과 개혁이념의 형성이 사회 전반적인 현상에 대한 치유를 목표로 할 수밖에 없었다는 점에서 강하고 지속적인 개혁추진과 평가체제의 구축은 긍정적이다. 그럼에도 불구하고, 주요 추진체제인 ‘정부혁신지방분권위원회’가 가진 위원회 조직으로써의 한계, 정부 주요 혁신주관부처들의 다원화되고 서로 상이한 혁신기조와 전략의 형성, 개별 정부기관들이 각각의 추진체제에 대응하면서 혁신과 성과관리, 평가에 투입해야 하는 자원이 본질적 업무영역과 일치하지 않거나 과도해지는 과정상의 문제 등은 아직 해결해야 할 과제로 남아 있다.

3. 관료와 관료제의 변화

개혁의 목적 달성가능성에 영향을 미치는 조직 내부의 요인으로는 구성원들의 순응과 자발적인 참여가 강조된다(Mazmanian & Sabatier, 1980). 특히, 공공부문의 경우 구성원의 역량, 동기부여 및 권한이양, 변화에 대한 지속적인 의사전달, 혁신 인프라 구축 등이 논의된다(Stum, 1998; 윤수재, 2005에서 재인용).

노무현 정부는 역대 어느 한국 정부의 개혁과정 보다 관료의 참여와 동기부여를 강조하고, 혁신역량의 제고와 문화의 변환과정에 초점을 둔다(www.mogaha.go.kr). 정부혁신을 설계·진단하고 평가하는 주요 기관은 행정자치부의 정부혁신본부와 정부혁신관리평가단으로¹⁹⁾ 2006년의 주요 평가 부문에 혁신

시장질서 확립 ④ 과학기술중심 사회구축 ⑤ 참여복지와 삶의 질 향상 ⑥ 국민통합과 양성평등사회의 구현 ⑦ 교육개혁과 지식문화강국 실현 ⑧ 지방분권과 국가균형발전 ⑨ 부패 없는 사회와 봉사하는 행정 ⑩ 정치개혁의 실현 등이 포함되었다(김판석, 2002: 10-11).

19) 행정자치부는 조직구조의 측면에서 본부제와 팀제를 전면적으로 도입하면서, 기획예산처에서 이관된 정부혁신의 관리와 평가기능을 담당한다. 정부혁신본부는 혁신정책관, 조직혁신단, 혁신건설팀으로 구성되며, 정부 혁신의 평가는 정부혁신관리평가단을 구성하여 운영한다. 정부혁신평가단은 2007년 현재, 장지인 위원장과 53인으로 위원으로 구성된다. 이외에도 지방혁신인력개발원을 설치한 바 있다. 평가대상은 18부 5처 18청 2실 7위원회의 50개 기관이며, 7위원회는 중앙인사위원회·국가청렴위원회·국민고충처리위원회·공정거래위원회·금융감독위원회·비상기획위원회·청소년위원회이다(www.mogaha.go.kr).

리더십(20%), 혁신역량(20%), 혁신문화(15%), 혁신성과(45%)가 설정되었다. 이 중에서 혁신문화는 2006년 당시 신설된 것으로, 문화와 혁신과의 상관관계에 대한 분석을 통해 자발적이고 참여적인 혁신문화의 형성이 요구된다는 문제의식의 반영은 노무현 정부의 문화 중심적 개혁전략이 구체화한 것으로 보인다.

관료와 관료제의 변화가 행정개혁의 궁극적인 목적을 향해 바람직한 결과를 예측할 수 있는가라는 문제는 여전히 남아 있다. 관료가 자발적이고 적극적으로 변화하고 있으며, 정부의 할 일과 우선순위, 그리고 하지 않아도 될 일에 대한 정확한 진단과 조정과정을 거치고 있는가에 대한 평가는 추후의 과제로 남아 있다. 다만, 관료제의 구조변화의 측면을 보면, 다양한 제도와 전략의 도입에도 불구하고 조정 보다는 양적인 증가의 양상을 상대적으로 많이 노출한다. 또한 중앙행정기관 혁신담당관을 비롯한 관료들의 반응 또한 긍정적인 것만은 아니다²⁰⁾. 전체적으로 다원화된 평가시스템에 대비하고 마련해야 하는 과제의 양이 적지 않거니와, 기관간·기관 내부 부서간·개인간 성과평가에 대한 형평성과 정확한 진단에 대한 문제제기가 이어진다는 것이다.

정부관료제의 구조적 변화는 다음과 같다. 전체적으로 보면 정부의 조직의 구조는 분화되고 규모는 팽창한 것으로 보이며, 이를 보면 <표 1>과 같다.

<표 1> 중앙행정기관의 보조기관 변천사

년도	실	국	과	차관보	1급	2급	3급	3·4급	4급	기타
2005	42	180	917	8	4	124	30	307	55	101
2004	38	182	819	10	4	110	36	263	70	87
2003	36	169	770	10	3	101	41	258	60	79
2000	36	167	756	10	2	106	30	256	50	78
1998	37	166	776	9	1	121	34	259	68	90
1995	43	160	764	11	1	161	302	0	101	64
1990	39	187	800	14	1	135	46	0	339	52
1980	28	187	706	20	0	196	149	자료없음		
1970	22	112	361	12	0	96	219			
1962	20	86	338	8	0	자료 없음				

자료 : www.kipa.re.kr

20) 관료의 반응과 인식에 대한 부분은 혁신담당관을 비롯한 중앙행정기관 소수를 대상으로 한 심층면접의 결과이며, 일반화하기에는 무리가 있다.

앞의 <표 1>에서 보는 바와 같이, 보조기관의 경우에도 감축관리 논의와 IMF 등으로 1990년대에 축소되었던 일부 기간을 제외하고는 전체적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 그리고 전체 공무원 정원은 1962년도 253,030명에서 김대중 정부 당시 17부 2처 16청의 555,501명의 중앙공무원 인력규모에서 2005년 12월 현재 931,025명으로 증가하였다(www.kipa.re.kr).

90년대 중반 이후 증가율이 둔화되거나 감축 추세였던 공무원 수는 노무현 정부 이후 다시 대규모로 증원되었다. 이는 작은 정부가 정부개혁 목표가 아니라는 점을 분명히 하는 것이다. 노무현 정부는 공무원 정원뿐만 아니라 중앙행정기관의 하부기관도 증가하는 추세에 있다. 2001년 김대중 정부 당시 36실 168국 760과였던 하부기관은 2005년 1월 현재 38실 180국 818과로 크게 증가하였다. 또한 담당관 수는 2001년 당시 525명에서 2005년 1월 현재 559명으로 증가하였다. 3만여 명에 달하는 중앙정부 공무원의 증원과 더불어 정부조직의 격상이 이어지고 있으며, 이미 시행중인 장관정책보좌관제 외에 일부 부처의 복수차관제 도입안, 그리고 대통령 직속위원회의 확대 등이 양적 증가의 일례이다²¹⁾.

정부는 2007년 1만 2317명을 증원하는 등, 향후 5년 이내에 공무원 5만 1223명을 늘리겠다고 발표하였다(www.mogaha.go.kr). 공무원 증원에 대한 논란과 비판이 거세지만, 증원규모의 80%가 대민 서비스 분야에 집중되어 있고(서울신문, 2007. 4. 24.), 규모의 문제이기 보다는²²⁾ 정부가 해야 할 일을 하고 있는가와 적절한 예산과 조직으로 운영하고 있는가에 대한 진단과 조정이 요구된다. 세계경제포럼(WEF: World Economic Forum)이 매년 발표하는 국가경쟁력 보고서에 나타난 한국의 국가경쟁력 순위는 다음 <표 2>와 같다.

21) 22개 대통령직속위원회의 2004년 예산은 약 914억 원이었으나, 2005년 예산규모는 약 2655억 원에 달해 2.9배 증가할 예정이다(동아일보, 2004년 11월 19일). 이러한 예산내역에는 광주를 문화중심도시로 만들기 위한 문화중심도시조성위원회의 예산 931억과 중앙인사위원회의 예산 843억 증액이 큰 요인이지만, 다른 위원회의 경우에도 큰 폭으로 증가하였다. 더구나 자문기구의 예산은 감사원의 감사 대상이 아니기 때문에, 책임 있는 정부를 구현하는데 문제를 야기할 수 있다.

22) 복지국가의 등장은 국가 예산규모의 증대를 가져왔을 뿐 아니라, 국가기구의 확대와 서비스 전달기능을 담당할 인력고용의 증대를 가져왔다(김태성·성경룡, 1993). 즉 산업사회를 거치면서 방치되어온 산업재해, 질병, 노령과 빈곤, 실업 등의 제 영역과 노령화 사회, 정보화 사회에서 더욱 증대되는 국민의 복지욕구에 따라 국가의 복지개입이 크게 증대됨으로써 국가는 제반 복지업무를 담당할 새로운 기구와 인력이 크게 요구되고 있다.

<표 2> 한국의 국가경쟁력 순위

년도	순위
2003	18
2004	29
2005	17
2006	24

자료 : www.weforum.org

특히, 2006년 9월 발표된 보고서에서는 국가경쟁력 지수(GCI:Global Competitiveness Index)는 전체 125개국 중 전년도의 17위에서 24위로, 공공제도부문은 전년도 38위에서 47위로 하락하였다(www.weforum.org).

한국 정부는 2006년 8월 현재 18부 4처로 구성되어 있으며, 18개부서 중에서 여성가족부를 제외한 나머지 17개부는 기능을 기준으로 편성된 것이며, 여성가족부는 수익자를 기준으로 편성된 조직이라 할 수 있다(http://www.mpb.go.kr/servlet/loadMenu?menuFlag=K031). 또한 4처를 구성하는 기획예산처, 국가보훈처, 국정홍보처, 법제처 중 국가보훈처 역시 보훈대상자란 수익자를 기준으로 편성된 조직이며, 이 밖에 국무총리실 산하의 국가청소년위원회도 수익자를 기준으로 편성된 조직이다. 노무현 정부의 조직기능의 조정 자체는 큰 문제가 아니다. 그리고 ‘작은 정부’를 목표로 하지 않음은 정부 초기의 개혁추진과정에서 밝혔으나(서울신문, 2007.4.24.), 생산성과 공공서비스의 효율성 제고는 여전히 정부에 대한 개혁요구로 남아 있다. 노무현 정부는 2004년, 대통령비서실 소속 공무원을 제외한 정무직 공무원의 배치는 법률로 정하도록 하고, 기획예산처에서 수행하여 오던 행정계획에 관한 사무를 행정자치부로 이관하였으며, 행정자치부에서 수행하던 공무원 인사관리 관련기능을 중앙인사위원회로 이관하는 등 구조개편 보다는 기능의 재배분에 중심을 두고 있다.

<표 3> 노무현정부 행정개혁의 주요 내용

운영시스템 및 제도개선	조직구조개편 및 기능조정
<ul style="list-style-type: none"> - 통합적 성과관리체제 구축 - 정부조직 진단 및 재설계 - 서비스 스탠다드 구축 - 정책실명제 - 시민평가단 도입 - 직무분석과 성과지표 개발 - 다면평가제 시행 - 부처간 내부인사 교류센터 설치 - 팀 조직의 활성화 - 재정운영의 자율성·참여확대 - 인사행정조직의 이원화 해소 - 인사권의 부처 및 지방자치단체 위임확대 - 다면평가제 시행과 확대 - 장관정책보좌관제 시행 - 고위공무원단 구성 및 성과급제의 확대 - 부처하부조직편성의 자율권 확대 - 정부업무평가기본법 제정 및 운영 - 사이버 업무혁신토론포럼 운영 및 혁신담당관제 도입 	<ul style="list-style-type: none"> - 청와대 조직개편 - 4위원회 신설 - 철도청의 공사화 - 법제처와 국가보훈처를 장관급 기구로 격상 - 소방방재청 신설 - 방위사업청 신설 - 문화재청을 차관급 기구로 격상 - 여성부를 여성가족부(영유아보육업무를 보건복지부에서 이관)로 확대 - 특별지방행정기관통폐합 - 책임운영기관 확대 - 공무원 인사관리기능을 행정자치부에서 중앙인사위원회로 이관 - 행정자치부의 사무에 전자정부에 관한 사무를 추가 - 행정개혁 사무를 기획예산처에서 행정자치부로 이관 - 공기업 평가업무를 기획예산처로 일원화

위의 <표 3>에서 나타난 노무현 정부 조직개혁은, 역대 정부에 비하여 단순한 구조개편에 치중하지 않고 기능과 운영시스템의 변화를 좀 더 고려한 것으로 보인다. 그런데, 정부기구의 격상과 이로 인한 관리직위의 증가가 눈에 띈다. 노무현 정부에서 추진한 정부개혁 가운데 다면평가제²³⁾나 고위공무원단의 인사이동, 장관정책보좌관제 등은 운영시스템의 효율화라는 측면에서 다소 문제가 있다.

새로운 제도의 도입은 우리의 조직문화나 환경을 고려하여 충분한 임상적 과정을 거쳐 확대 실시되어야 하지만, 단기간에 그리고 광범위하게 시행될 때 예상치 않은 결과가 나타날 수 있다. 노무현 정부는 문화적 접근방법을 강조하면서 장기

23) 다면평가제의 경우, 이미 2001년 공무원임용령이 개정되어 모든 인사관리에서 이의 결과를 반영할 수 있게 되어 있었으나 부작용으로 인해 실제로는 거의 사문화된 실정이었다. 전기정 대통령정책 프로세스개선 비서관이 청와대 인터넷 홈페이지와 가진 기자회견에서 정부 부처들의 다면평가방식에 대한 문제점을 지적한 바와 같이, 참여정부가 출범한 이후 대통령이 특별한 관심을 보임에 따라 92%(50개 기관)에 달하는 중앙행정기관들이 전격적으로 도입하고 있다는데 문제가 있다.

적이고 지속적인 인식과 행태의 변화를 추구한다는 전략을 세운 바 있으나, 개혁을 추진하는 과정에서 나타난 제도 도입의 양태는 지극히 공식화되고 제도화된 방식을 선호한다. 특히, 제도나 프로그램의 도입이 충분한 준비와 시행착오의 수정 과정 없이 바로 성과평가로 이어진다는 점에서 유인기제로써의 역할은 더욱 줄어들었다.

따라서 김대중 정부에서 회의적 결과를 노출한 바 있는 성과급제도와 같이 우리의 조직문화나 특성과 다른 제도를 도입할 때 나타날 수 있는 문제점을 고려하지 않고 확산되는 개혁과정에 문제가 있다. 더욱이 구조개편과 기능의 조정 과정에서 나타난 문제도 적지 않다.²⁴⁾ 기능조정 시의 경우, 중앙부서의 대부분이 기능을 기준으로 편성되어 있어 각 부서의 기능이 개념적·법률적으로 명확하게 구분 정의되고, 그 정의된 개념에 입각하여 행정이 시행된다면 중앙행정기관간 서비스 경합이 나타날 가능성은 존재하지 않는다. 그러나 노무현 정부에서는 중앙행정기관이 서비스를 경합적으로 제공하는 사례가 많으며, 부서간 기능중첩의 사례를 보면 다음 <표 4>와 같다.

<표 4> 일자리지원 관련 단위사업

사업명	소관부처	지원대상
사회적일자리창출사업	노동부 사회서비스일자리정책팀	구직자
노인일자리지원	복지부 노인지원팀	65세 이상 노인
장애인복지일자리사업	복지부 장애인소득보장팀	장애인
자활근로사업	복지부 근로연계복지팀	기초보장수급자 및 차상위계층
가사간병도우미	복지부 근로연계복지팀	기초수급자가 아닌 저소득층
여성일자리창출지원	여성가족부 인력개발지원팀	일반여성

자료 : <http://www.mpb.go.kr/servlet/loadMenu?menuFlag=K031>

24) 일례로써, 노무현 정부가 출범하면서 개편된 청와대 조직의 특성은 권한의 분산에 있었다. 2003년 5월, 직제를 변경하였으며, 8월에는 기본 골격은 유지한 상태에서 19개 비서관 중 3개 비서관(미디어 홍보, 지방자치, 현장모니터)을 폐지하였다. 그러나 2004년 5월에 정책실장 산하에 경제부분을 담당하는 정책기획수석과 비경제부분을 담당하는 사회정책수석으로 이원화하고 정무수석을 폐지함으로써 과거 시스템으로 복귀하는 양상을 보이고 있다. 2004년 12월, 여성부가 여성가족부로 확대되면서 배제되었던 청소년 업무 역시 가족과 청소년을 분리시키는 결과를 가져왔다. 청소년보호위원회는 청소년위원회로 차관급 기구로 격상되면서 조직이 유지되었다.

이러한 중첩성의 문제는 정부의 여러 부문에서 이미 나타나고 있는 문제이며, 기능의 배타성을 전제로 하여 구성되었던 과거의 조직 원리에는 상충된다.²⁵⁾ 다만, 서비스 경합의 문제가 효율성을 넘어서 경쟁을 통한 보다 효과적인 서비스 제공과 연계망 구축으로 나타날 지는 시간적 추이를 두고 평가하여야 한다.

그리고, 조직의 구조개편과 기능 재배분 또한 개별 부처별로 필요할 때마다 개혁하는 방식이나, 또는 중첩되거나 효율성이 떨어지는 중복된 기능조정 중심의 조직개편에 초점을 두는 편이 오히려 행정의 안정성과 효율성을 증가시킬 수 있다는 점도 유의하여야 한다(김광웅·정정목, 2002). 조직개편이나 무리한 관리방식의 도입, 동일한 계량지표의 적용 등에 따른 우려에도 불구하고(Kettle, 1994; Meier, 1993; Conant, 1986), 노무현 정부의 성과관리체계가 기관의 자율성과 특수성을 배제한 채 무리한 혁신 관리기법의 제도화나 성과평가에 있어서 계량적 지표를 선호하는 경향을 볼 수 있다. 또한 성과 중심적 인센티브를 제공하고, 조직의 탄력성과 개방성을 제고시키는 것으로 알려진 개방형 임용제나 부처간 교류의 확산은, 고용의 안정성을 저해하거나 정치적 목적으로 이용될 우려가 제기된 바 있으나(Kettle and Dilulio, 1995), 노무현 정부의 경우 긍정적인 효과만이 강조되었다(www.mogaha.go.kr). 한국에서 KOTRA 등 정부투자기관을 대상으로 도입되기 시작한 균형성과표(BSC)에 따른 정부조직의 성과관리는 2004년 해양경찰청에서 최초로 도입하였다. 이후 정부업무평가기본법에 따른 조직혁신과 성과관리에 대한 평가부문에서 강조됨에 따라 2006년 말 현재에는 33개 부처에서 도입되고 있다. 제도나 전략의 도입에 있어서 문화적, 행태적 요인을 다른 정부에 비하여 강하게 인식하고 주장하였으나, 빠른 제도화와 기관에의 확산은 오히려 이를 역설적으로 부정한다.²⁶⁾

25) 정치체제나 사회경제적 요인은 통제나 조작용이 어렵기 때문에, 상대적으로 정부조직의 관리개선이 쉽게 접근될 수 있다. 정부성과에 영향을 미치는 조직관리적 측면은 공공서비스의 전달자로서 누가 더욱 효율적인가에 관심을 두는 경우 민영화나 제 3섹터 등의 도입 등 서비스 공급과 생산을 위한 제도적 장치의 개선을 제시한다. 또한 조직설계와 재설계, 의사결정과 정보처리능력을 높이기 위한 관리과학 적용, TQM 등 고객에 대한 서비스수준 개선 등이 이러한 접근방식에 적용될 수 있다(Milakovich, 1992).

26) 조직성과관리를 위한 문화적 접근방법으로 볼 수 있는 학습 및 토론 활성화 과제의 경우에도, 자율적 참여와 공무원연구모임을 활성화하기 위한 다각적인 시도를 하였다. 2002년의 195개 공무원 연구모임은 2004년 309개로 증가한다(정부혁신지방분권위원회, 2005: 67). 2004년 3월

또한 이념과 목표의 내재화를 이끄는 관료제 내부의 변화과정도 순조롭지 않다. 개혁목표에서 가시화된 성과관리와 평가체제의 일원화로 제도화된 정부조직의 혁신과 성과관리에 대한 개별 기관의 부담은 정부기관간 과도한 경쟁을 유발하고, 본질적 업무 외의 업무 부담을 가중시킬 수 있다. 혁신담당부서의 구성원들은 혁신과 성과관리의 업무가 기관평가로 이어지면서 과중한 스트레스를 호소하고, 다른 부서들간의 갈등과 저항요인을 지적한다. 평가기관과 피평가기관, 평가부서와 피평가부서 등 정부조직의 혁신인프라 구축을 위해 시도되었던 평가체제의 구축이 오히려 기관의 자율적 역량강화에 부정적 영향을 미칠 수 있다.

개혁의 실현가능성을 위한 관료제의 변화를 위해서는 관료의 자발적 참여와 개혁목적의 인식, 변화하는 직무와 직무환경에 대한 적응, 동기부여가 보장되는 운영체제가 중요하다. 그리고 민주적 의사결정과 학습조직²⁷⁾, 조직의 분권화, 참여적 관리, 연결망(networking)의 활용 등이 그 대안으로 제시될 수 있다. 노무현 정부에서는 관료들의 자기학습과 학습조직의 확산, 학습동아리의 장려 등이 긍정적인 변화의 양상으로 나타난다. 관료의 적극적 참여와 개혁에 대한 저항을 감소시키기 위해 최근 널리 활용되고 있는 방안이 바로 학습조직(Learning Organization)의 방법론이고,²⁸⁾ 노무현 정부에서는 참여와 공론화 과정을 어느 정부 보다 강조하며, 관료의 혁신을 위한 적극적 참여를 유도하고 있다. 그러나 자발적 참여와 동기부여의 내재화 과정은 시간이 오래 걸리는 과정이며, 무리한 제도화를 추진할 경우, 반발과 저항으로 인하여 피로감과 스트레스를 가중시킬 수 있다. 관료와 관료제의 변화가 의도한 바대로 이루어지고 있는가에 대한 논의는 아직 시기적으로

이후 시행된 중앙공무원교육원의 '토론문화발전과정'과 포상제도 시행, 그리고 2004년 6월 이후 공무원평정규정 개정을 통한 인사평정에의 연구모임 참여실적 반영 등이 연구모임의 확산에 기여하였다. 그러나, 연구모임에 참여하는 공무원들은 자발적이고 참여적인 것이기 보다는 업무의 연장으로 인식하는 경향이 강하다.

- 27) Senge(1996)는 자아실현적 인간관과 개방체제를 전제로 한 학습조직을 처방적 모형으로 제시하면서, 구성원의 사고방식과 의식의 상호작용을 강조하였고, 학습조직의 효용을 조직을 구성하는 개인들의 지속적 발전과 조직의 성과달성으로 파악하였다.
- 28) 정보기술에 따른 과업구조와 조직구조의 변화 그리고 조직문화의 변화에 대응할 수 있는 새로운 경영학의 지평으로 제시되어온 학습조직의 관점은 구체적인 변화와 혁신의 기법을 제공하는 실천적 도구들도 포함하고 있지만, 한 차원 더 높게 경영의 새로운 현상을 바라 볼 수 있게 해 주는 "재구성된 시스템 사고"의 한 유형이라고 정의하는 것이 타당하며(손태원, 1995) 학습조직의 효과성은 다양한 상황에서 널리 인정되어 개혁과정에 도입하고 있다.

이르지만, 전체적인 전략과 목표 면에서 긍정적인 평가가 가능하다. 다만, 평가시스템과 연계되어 있는 다양한 변화의 요구가 아직 자발적이고 능동적인 관료태도의 변화를 가져왔다고 보기에는 어려우며, 성과 또는 평가에 대한 스트레스 요인을 완화시키고 동기부여의 요인으로 전환하기 위한 신축적이고 유기적인 성과관리시스템의 개발과 운영이 요구된다.

4. 개혁평가시스템

개방적 환류체제²⁹⁾로 설정되었던 개혁산출과정은 특히 평가기준의 공정성을 확보할 수 있는 평가지표의 개발과 분석이 학계와 민간부문의 전문가에게 요구된다. 개혁의 결과를 평가하는 지표로써 경제성 혹은 효과성 요인을 배제할 수 없지만, 공적 가치의 측면과 정치적 요인 또한 간과할 수 없다. 이는 한국의 개혁상황이 정부부문의 효율성을 높이려는 각국의 개혁추세와 국제사회의 요구에 노출되어 있는 때문이기도 하지만, 더욱 중요한 것은 국민들이 정부를 비롯한 정치권과 경제부문 및 보다 포괄적이고 근본적인 변혁을 어느 때 보다 강하게 요구하고 있다는 것이다. 또한 평가체제에서 역시 관료의 역할이 중요한데 외부적 평가와 더불어 내부평가와 자기평가가 스스로 이루어질 때 개방적 환류체제의 요건이 형성될 수 있다.

노무현 정부는 개혁성과의 평가시스템 구축단계에서 다른 정부에 비하여 상대적으로 문화적 요인을 강조하고, 성과 향상 보다는 재정운영의 자율성과 분권화에 주목하면서, 단순한 조직변화 보다는 조직재설계를 추구한다는 점에서(정부혁신지방분권위원회, 2005; www.mogaha.go.kr) 긍정적인 평가가 가능하다. 그리고 재정사업에 대한 성과관리와 평가시스템의 구축이라는 측면에서, 부처별로 성과목표와 지표개발이 완료된 재정사업에 대해서는 2005년도 예산편성부터 성과계획서를 함께 제출하도록 하여 성과보고서를 재정운용에 활용할 수 있도록 하였다. 정부혁신에서 가장 긍정적인 평가가 가능한 부문은 인사, 조직, 재정, 정책, 정보

29) 개방적 환류체제는 행위자의 상호참여(mutual participation)가 보장될 때 의미를 지니게 되며, 동태적 상황변화에 '스스로 균형을 이루는'(self-balancing) 것을 진화적이라 규정하였다(Jun, 1986: 146).

화 부문 등 정부조직관리의 각 부문을 성과관리와 연계하여 평가시스템으로 구축하였다는 점이다.³⁰⁾ 또한 노무현 정부의 주요 국정운영의 기초로 볼 수 있는 시민 참여의 강화와 공공조직의 투명성 확보라는 점에서 성과관리와 관료제의 변화 노력을 공개적이고 체계적으로 추진한 것도 바람직하다. 인사개혁에서도 부분적이기는 하지만 부처기능 조정이 자율적으로 이루어지고, 중앙인사위원회와 행정자치부에 분산되어 있던 인사행정의 중복적 기능문제를 조정하였으며, 또한 부처의 조직편성과 인사에 대한 자율권이 강화되었다. 또한 행정자치부가 혁신적 조직관리를 위해 조직관리 혁신포럼을 구성과 확산을 유도하는 등 참여 중심의 혁신관리 시스템의 구축과 제도화가 긍정적인 평가가 가능하다.

노무현정부의 개혁추진기구는 정부혁신지방분권위원회로 일원화되지만, 평가기관은 동위원회, 감사원으로 이원화하였다. 또한 국무총리가 위원장이 되는 정책평가위원회의 활동 역시 평가의 성격을 가지고 있다.³¹⁾ 정부업무등의평가에관한기본법에 따라 정부개혁 뿐 아니라 정부업무 자체에 대한 평가의 제도화의 기틀이 마련되었으며,³²⁾ 이 법이 폐지되고 정부업무평가기본법이 제정됨에 따라 성과에 대한 평가추진기구의 다원화와 제도화는 이루어졌다고 보여진다. 현재 중앙행정기관에 대한 평가관련 활동으로는 ① 자체평가위원회에 의한 평가, ② 국무총리실에 의한 평가, ③ 감사원에 의한 감사, ④ 기획예산처에 의한 성과관리가 있다. 이외에도 행정자치부의 정부혁신 및 조직관리에 대한 평가와 중앙인사위원회

30) 정부 내의 각종 비능률적 요소와 투명성의 부족, 남아 있는 권위주의적 정부의 모습, 국민의 참여보다는 정부중심으로 이루어진 국가 운영방식, 국가·시장·시민사회간의 효과적인 협력 관계 형성의 미흡, 국민의 삶의 질을 높이는데 필수적인 공공서비스 정신의 결여 등을 개선하려는 노력이 시도되었다(<http://www.gov-innovation.go.kr/action>).

31) 노무현 정부는 출범 직후, 동년 6월 26일 감사원의 감사행정 혁신방안과 관련, 과거의 회계감사와 직무감찰을 통한 합법성 감사 위주에서 탈피, 국정운영시스템과 정부의 주요정책 및 사업성과를 평가하는 체제로 전면 전환키로 했다고 발표하였다(연합뉴스, 2003. 6. 26.). 특히, 국정평가기능을 강조하여 각 부처와 자치단체에 충분한 권한을 주는 대신, 이런 권한을 효율적으로 수행하는지 여부에 대해 체계적으로 점검하겠다는 의지를 표명하였다. 그러나 2006년 국무조정실의 평가지표에서 제외된 혁신에 대한 평가 부문이 2005년까지는 존재하는 등 성과관리에 대한 부문에서도 중복되는 부분이 나타난다.

32) 이 법률은 중앙행정기관은 물론 이들의 산하기관, 그리고 지방자치단체들도 평가의 대상이 되게 하였을 뿐만 아니라, 이들 기관 스스로 자체평가를 하도록 의무화하고 있다. 또한 동법이 폐지되고, 정부업무평가기본법의 제정됨에 따라 정부혁신은 평가의 제도적 틀에 포함되었다.

의 인사관리에 대한 성과평가가 있다.

그러나 이러한 다양한 수준에서의 평가과정에서 나타날 수 있는 부정적 현상의 하나가 중복평가의 폐해이다. 그 자체가 비능률적이라 할 만큼 평가대상기관에 부담을 주고 있으며, 평가에 대한 비협조와 저항을 초래하는 요인이 된다. 또한 평가가 제대로 이루어지고 있는가도 의문이다. 김태룡(2004)은 우선 개혁의 목표는 국민이 기대하는 눈높이라는 측면에서는 바람직하게 설정된 것으로 평가하지만, 개혁의 대상과 연계성이라고 하는 측면에서 노무현 정부가 포괄하고자 하는 개혁의 대상이 너무 넓고, 비공식적 개혁추진체계들로 인하여 공무원 조직의 분열과 저항의 세력화를 우려한다.

무엇 보다, 우리의 환경이나 문화에 대한 고려 없이 ‘혁신’이라는 미명 하에 서구의 개혁전략과 사례들이 무비판적으로 제도화되고 있음을 우려해야 한다. 각 행정기관 마다 BSC, TQM, Action Learning, 학습동아리 등이 도입되고, 평가의 지표로 활용된다.³³⁾ 이러한 경우, 혁신리더십과 성과와의 관계, 혁신문화와 역량에 대한 강조에도 불구하고, 기관적 특성이나 우선순위의 자율적 조정, 그리고 문화적 여건을 고려한다고 보기에는 어렵다. 팀제 도입의 목적은 ‘팀’이라는 조직 단위의 도입 뿐 아니라, 팀제가 의도한 팀제지향적 사고에 있으나, 행정자치부 조직 구성원을 대상으로 한 연구(김귀영, 2007)에서는 조직구성원들이 적절한 공유인식의 틀을 형성하지 못한 것으로 나타난다.

개혁평가에서 시도하는 성과에 대한 부분에서 Ammons(1984)는 환경적 요인, 조직적 요인, 개인적 요인을 지적하고, Caiden(1976)은 정치권력적 요인에 의해 성과의 달성 정도가 훼손될 수 있다고 본다.³⁴⁾ 또한 김인 등(1991)은 평가시스템의 개

33) 2006년 행정자치부의 정부기관 성과에 대한 평가에서 10위 이상 순위가 하락하였던 공정거래위원회의 경우, 주요 특징으로 BSC 구축 중이나 인사와 연계가 되지 않고, 학습체계 및 지원이 미흡한 때문인 것으로 나타났다. 중앙인사위원회 역시 10위 이상 순위가 하락하였는데, 부처 혁신과제와 혁신활동으로 인한 생산성 향상 노력이 미흡하다고 지적되었다 (www.mogaha.go.kr).

34) 그리고 행정개혁이 개혁의 공식적 명분과 달리 정치권력을 유지하거나 강화하는 수단, 혹은 이를 위해 관료제를 통제하기 위한 목적으로 쓰여질 수 있다는 정치권력적 시각은(Moody, et als., 1986: 301-309), 개혁목표의 수단화와 계량적 성과지표의 정치적 선전에 유의할 것을 경고한다. 이때 행정개혁은 이념적 정당화·권력투쟁·정치적 타협 등이 포함된 권력정치(power politics)로 규정하고(Caiden, 1976: 9), 개혁의 상징적 의미와 정치권력을 강화시킬 수는 있으나, 개혁목적의 실현가능성은 약화된다고 보았다. 이는 개혁의 투입단계에서도 정치적 요인으

방성과 다양성의 확보가 중요하다는 입장을 보인다.³⁵⁾ 정책결정과정에서의 이해관계의 대립과 갈등, 비시장적 서비스 전달구조, 정부조직의 왜곡된 보상체계, 관료의 현상 유지적 사고방식, 단기적 성과측정과 환류체계 등을 시정하여야 개혁성과의 극대화가 나타난다고 보는 것이다. 노무현 정부의 개혁평가시스템은 개방성과 다원성, 그리고 제도화의 노력과 평가과정을 통한 환류가능성 면에서 뛰어나다. 관료와 관료제의 참여와 동기부여를 극대화하기 위해 자체평가시스템을 평가제도와 연계하였으며, 성과관리와 평가체제가 유기적으로 연계되어 있다. 그리고 정보공개와 전자정부의 구축을 통해 외부에 대한 개방성도 뛰어나다.

그런데, 궁극적 행정개혁의 목적은 공익, 공공성, 공적 가치의 확보이며, 이를 행정의 책임성과 대응성으로 볼 수 있다. 노무현 정부의 행정개혁과정에서 이를 충분히 인식하고 성과를 극대화하기 위한 평가체제 구축노력이 있었으나, 평가과정에서는 여전히 상위전략과 하위목표간 관계, 지표 선정과 측정의 타당성 문제와 질적 가치의 훼손 문제 등이 나타난다. 무엇보다 성과관리의 평가시스템의 연계는 중요하지만, 이를 일치시키는 경우 관료제 관심의 초점이 혁신과 성과관리가 아닌 평가의 결과에 치중하고 이를 또한 과도한 업무 부담이나 공정성의 문제로 환원하여 부정적인 인식을 강화할 수 있다는 점이다.

정부활동과 개혁노력이 보다 바람직한 결과를 가져오도록 하기 위해서는 일단의 평가활동이 계속적으로 이루어져야 하지만(노화준, 1983: 14), 평가 자체에 치중하는 것이 아닌 성과관리와 혁신목표에 초점을 둔 시스템의 연계가 이루어져야 할 것이다.

로 평가되어야 하지만, 개혁결과의 정치적 선전이나 상징적 도구로의 재활용 가능성 역시 염두에 두어야 한다.

35) 이에 따라 조직의 내부적 저항을 감소시키고 성과관리의 개방체제로의 전환을 위해, 회계감사가 강조되는 외부회계접근법, 시민을 대상으로 하여 성과를 측정하여 이를 공개함으로써 서비스 전달에 따른 환류체계를 개선시키는 관리방식 등을 강조하기도 한다(김인 외 공저, 1991: 182-185).

IV. 결 론

이 연구는 개혁내용과 결과에 대한 평가라기보다, 과정중심적 접근방법에서 강조하는 개혁의 문제인식을 공유하는 환경과 이념, 개혁추진체제, 개혁평가시스템의 특성을 살펴봄으로써 한국의 개혁현실에 대한 개괄적인 특징 분석을 시도하였다.

한국의 개혁상황과 문제의식은 단순하지 않으며, 동일한 이념을 가지고 정부개혁을 추구하는 다른 국가와도 동일하지 않다. 미국 클린턴 정부 이후의 개혁에 대한 문제의식이 시장의 자율적 역량을 전제로 하여 정부부문의 효과성과 신뢰를 증진시키기 위한 것이었다면, 시장과 정부 부문에 대한 전반적 치유와 관계의 조정을 요구하는 노무현 정부 출범 이전의 한국의 상황과는 차이가 있다. 또한 최근 타결된 한국과 미국과의 자유무역협정(FTA: Free Trade Agreement)에서 보는 바와 같이 개방화의 압력은 점차 거세어지고 있으며, 2006년 북핵 위기상황에서 본 바와 같이 대외적 정치관계 역시 순조롭지는 않다. 여당인 열린우리당이 대선을 앞두고 지지도 하락과 의원들의 대거 탈당으로 인해 붕괴 위기에 있으며, 거대 야당으로 독주하던 한나라당 역시 2007년 4월 25일 치루어진 보궐선거에서 참패함에 따라, 국내의 정치상황 또한 혼란스럽다. 노무현정부의 개혁목표와 전략은 역대 정부가 취하지 못했던 참여와 공론의 장을 제도적으로 마련했다는 점에서 긍정적이다. 그러나, 개혁이념과 목표의 일관성, 장기적이고 지속적인 개혁의 추진세력과 사회구성원의 협조로 개혁의 전반적 체제를 평가하기에는 시기적으로도 이를 뿐더러, 일부 부정적인 결과가 도출되고 있다.

정부개혁은 보다 나은 산출물을 지향하는 인위적인 노력인 동시에 무수히 많은 동태적인 요인들에 의해 재정립되는 유기적인 성격을 지니고 있다. 노무현 정부의 개혁상황은 사회 내에 분출하는 각 부문들의 자기이익 추구하고 갈등요인, 그리고 개방화의 압력이 가중되는 시장경제와 맞물려 그 어느 때 보다도 쉽지 않다. 개별적인 개혁들이 잘 이루어진다고 하더라도 다른 개혁과의 시너지효과를 발휘하지 못한다면 개혁의 효과는 반감될 것이다. 특히 정부기관의 할거주의적 속성 때문에 각 부처나 부서별로의 개혁과제의 추진은 부분의 극대화가 전체의 극대화를 가져오게 하지 못하는 경우가 많다. 이런 한계를 극복하기 위해 개혁추진에는 전

략적·종합적·체계적 접근이 요구되는 것이다. 노무현 정부는 정부조직의 자발적 개혁노력의 제도화를 위해 국정운영 평가 등을 운영하고 있으나, 그 실효성을 위해서는 더욱 체계적이고 종합적인 개혁과정과 내용의 연속성이 요구된다.

국가-사회부문의 역할 재조정, 정부기관의 임무수행능력제고, 시장부문의 자율성 증진 등의 신자유주의의 개혁목적은 한국정부의 개혁목적으로 부분적인 정당성을 지니지만, 그러한 경우에도 의식과 행태변화, 조직문화개혁, 저항극복전략 등이 동시에 진행되어야 한다. 규범적 의미로써 신자유주의의 접근방법을 적용할 때조차, 개혁이념을 개혁전략으로 구체화하는 과정에서 정부가 해야 할 일과 하지 않아야 할 일을 제대로 구분하여 수행하고 있는가에 대한 지속적인 공론화와 진단과정이 진행되어야 한다. 정부가 해야 할 일을 하고 있는가, 하지 않아도 되거나 다른 방식으로 전환될 필요가 있는 부분을 어떻게 개선하였는가가 개혁의 평가기준이 되어야 한다. 사회 각 부문과 행위자간 문제인식과 가치의 합의과정이 전제되어 있는 민주성이 확보될 때, 개혁의 목적 달성가능성은 더불어 높아질 수 있다. 또한 평가체계의 개방성과 더불어 평가기관의 다양한 구성과 질적 가치에 대한 고려가 사회구성원의 다양한 의사를 반영하고 변화하며 능동적이고 진화적 개혁으로 이어질 수 있다.

▣ 참고문헌

- 강원택. 1998. 영국행정개혁과 국가 통치 기능의 변화: 국가의 공동화 혹은 중앙집권화?. 《한국행정학보》. 32(4):53-66.
- 김광웅·정정목. 2002. “바람직한 새 정부의 조직.” 《한국행정과 신뢰》. 한국행정학회 동계학술대회.
- 김균·박순성. 1999. “김대중 정부의 경제정책과 신자유주의”. 이병천·김균 편. 《위기, 그리고 대전환-새로운 한국경제패러다임을 찾아서》. 366-403. 서울:당대.
- 김귀영. 2007. “팀제도입에 따른 조직루틴의 변화에 관한 연구”. 《한국행정학보》 41(1). 서울: 한국행정학회.
- 김병섭·박상희. 2005. “한국의 정부개혁: 성과, 문제, 그리고 과제.” 《한국행정학회·한국정책학회·한국행정학회 공동 하계학술대회 발표논문》.
- 김석태. 1996. “Emanuel S. Savas의 민간화이론.” 오석홍 편. 《행정학의 주요이론》. 서울:

경세원.

- 김성태. 1996. "Barry Bozeman의 공공성에 대한 연구." 오석홍 편. 《행정학의 주요이론》. 서울: 경세원.
- 김인준. 1992. "다음 정부의 경제도전." 《계간 사상》. 서울: 사회과학원.
- 김태성·성경룡. 1993. 《복지국가론》. 서울: 나눔.
- 김태룡. 2004. "노무현 정부의 정부개혁에 대한 평가와 방향." 《한국행정학회 추계학술대회논문집》. 서울: 한국행정학회.
- 김관석. 2002. "차기정부의 개혁추진체계." 《정부 공공개혁의 비전과 과제》. 서울: 한국행정학회 세미나.
- 배용수. 2000. "신관리주의의 한국적 적실성." 《한국행정학보》. 34(2):23-38. 한국행정학회
- 보건복지부. 2006. 《업무보고서》.
- 안병영. 1999. 4. 김대중 정부가 빠질수 있는 신자유주의 함정. 《신동아》.
- 오석홍. 2003. 《행정개혁론》 제4판. 서울: 박영사.
- 윤수재. 2005. "정부성과평가시스템의 성공적 정착을 위한 BSC 모델의 검토." 《한국정책분석평가학회 춘계학술대회 논문집》.
- 이병천. 1998. "한국경제패러다임의 반성과 전망." 이병천·김균 편. 《위기, 그리고 대전환-새로운 한국경제패러다임을 찾아서》 11-45. 서울: 당대.
- 정갑영. 1998. 12. "IMF체제 1년의 한국경제: 어설픈 시장논리 경제개혁 발목 잡는다." 《신동아》.
- 정부혁신지방방권위원회. 2005. 《참여정부의 행정개혁》.
- 정승진. 2000. "발전주의와 신자유주의를 넘어서." 《한국행정학보》. 34(2).
- 정용덕 외. 1999. 《신제도주의 연구》. 서울: 대영문화사.
- 조경호. 1996. "Donald F. Kettle의 대리정부이론." 오석홍 편. 《행정학의 주요이론》. 서울: 경세원.
- 최장집. 1998. 11. "DJ개혁의 본질을 말한다." 《신동아》
- 함성득. 2003. "청와대 및 내각운동 체제의 문제점과 해결방안." 《노무현 정부 출범 100일 평가》. 경실련 시민연합토론회.
- 황혜신. 2005. 《역대정부와의 비교론적 관점에서 본 참여정부의 정부혁신》. 서울: 한국행정연구원 보고서.
- 허철행. 2000. "김대중정부 신자유주의 정부혁신의 비판적 재검토." 《한국행정학회춘계

학술대회논문집》.

- Ammons, D. N. 1984. *Municipal Productivity: A Comparison of Fourteen High-Quality-Service Cities*. New York: Praeger Publishers.
- Balfour, D. L. 1997. Reforming the Public Service: The Search for a New Tradition. *Public Administration. PAR.* 57(5).
- Bozeman, B. 1984. "Dimensions of 'Publicness': An Approach to Public Organization Theory". *in New Directions in Public Administration*. ed. by Bozeman, and Strausman, J. Monterey: Cal., Books/Cole Publishing Co.
- Carnevale, D. G. 1995. *Trustworthy Government: Leadership and Management Strategies for Building Trust and High Performance*. S. F.: Jossey-Bass Publishers.
- Conant, J. K. 1989. Reorganization & the Bottom Line. *Public Administrative Review* 46(1)
- Cook, B. J. 1998. Politics, Political Leadership, and Public Management. *PAR.* 58(1).
- Denhardt, R. B. & Jennings, E. T. Jr. eds. 1987. *The Revitalization of Public Service*. Univ. of Missouri Press.
- Eisenhardt, K. M. 1989. Agency Theory: An Assessment and Review. *Academy of Management Review.* 14(1).
- Epstein, P. D. 1984. *Using Performance Measurement in Local Government: A Guide to Improving Decisions, Performance, and Accountability*. New York: Van Nostrand Reinhold Company.
- Ferlie, E., L. Ashburner, L. Fitzgerald, A. Pettigrew. 1996. *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Frederickson, G. M. 1996. Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration. *PAR.* 56(3)
- Friedman, M. and Friedman, R. 1980. *Free to Choose*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Hatry, H. P. 1978. The Status of Productivity Measurement in the Public Sector. *PAR.* 38(1).
- Hayes, F. O'R. 1977. *Productivity in Local Government*. Lexington, Mass.: Lexington Books.
- Ingram, H. 1985. *Rationality of Innovation*. unpublished paper.
- Jones, B. D. and Grasso, P. G. 1985. The Policy Performance of States and Localities: An Overview. in Dennis R. Judo, ed., *Public Policy across States and Communities*. Greenwich, Connecticut: Jai Press.

- Jus, J. S. 1986. *Public Administration: Design and Problem Solving*. New York: Macmillian Publishing Co.
- Kettle, D. F. 1988. *Government by Proxy: (Mis?)Managing Federal Programs*. Congressional Quarterly Press.
- Kettle, D. F. 1994. Deregulating at the Boundaries of Government: Would It Help?. in Dilulio, J. J, Jr. (ed.). *Deregulating the Public Service-Can Government Be Improved?-*. Washington, D. C.: The Brookings Institution.
- Kettle, D. F. & Dilulio, J. J. Jr. eds. 1995. *Inside the Reinvention Machine: Appraising Government Reform*. Brookings Inc.
- Klein, D. 1973. Some Notes on the Dynamics of Resistance to Change: The Defender Role. In Bartlett, A. C. & Thomas A. Kayser. eds. *Changing Organizational Behavior*. N. J. : Prentice-Hall
- Kotter, J. P. & Schlesinger, L. A. 1979. Choosing Strategies for Change. *Harvard Business Review*. March-April.
- Lane, J. E. ed. 1997. *Public Sector Reform*. London: Sage Publications.
- Leftwich, A. 1994. Governance, the State and the Politics of Development. *Development and Change*. 25: 363-386.
- Mazmanian, D. & Sabatier, P. 1980. Conceptual Framework: Implementation of Public Policy. *Policy Studies Journal*. 8(4).
- Meier, K. J. 1993. *Politics & the Bureaucracy : Policymaking in the Fourth Branch of Government*. California: Pacific Grove Books/Cole Publishing Company.
- Moe, R. C. 1994. The Reinventing Government Exercise: Misinterpreting the Problem, Misguiding the Consequences. *PAR*. March/April. Vol. 54. No. 2.
- Mondy, R. W. and Noe, R. M. III. 1993. *Human Resources Management*. Allyn and Bacon Press.
- Morgan, D. R. & England, R. E. 1983. Evaluating A Community Development Block Grant Program: A Citizens Group Perspective. *Policy Studies Journal*. 12(2).
- Osborne, D. & Plastrik, P. 1997. *Banishing Bureaucracy*. Cambridge, MA: Addison-Wesley.
- Pollitt, C. 1993. *Managerialism and Public Services*. 2nd ed. Blackwell.
- Quinn, R. E. 1978. Productivity and the Process of Organizational Improvement: Why We cannot talk to Each Other. *PAR*. 38(1).

- Rhodes, R. A. 1996. The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*. 44(4):652-667.
- Rosenbloom, D. H. 1989. *Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*, 2 ed. McGraw-Hill.
- Savas, E. S. 1987. *Privatization: The Key to Better Government*. New Jersey. Chatham House Publishers. Inc.
- Schachter, H. 1997. *Reinventing Government or Reinventing Ourselves*. Albany: State Univ. of New York Press.
- Senge, P. 1994. *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. Doubleday.
- Siedman, H. 1970. *Politics, Position & Power*. N. Y.: Oxford Univ. Press.
- Stum, D. 1998. Five Ingredients for an Employee Retention Formula. *The Focus*. 75(9).
- Thomas, C. W. 1993. Reorganizing Public Organization: Alternatives, Objectives & Evidence, *Journal of Public Administration Research & Theory* 3(4).
- Washington Post. 1999. 2. 15.
- White, Michael J. et al. 1985. *Managing Public Systems*. New York : Univ. Press of America.
- Zifcak, S. 1994. *New Managerialism: Administrative Reform in Whitehall and Caberra*. Open Univ. Press.

법제처 홈페이지(<http://www.moleg.go.kr>)

정부혁신지방분권위원회 홈페이지(<http://www.innovation.go.kr>)

한국행정연구원 홈페이지 자료(<http://www.kipa.re.kr>)

행정자치부 홈페이지 자료(<http://www.mogaha.go.kr>)

청와대 홈페이지 자료(<http://www.president.go.kr/warp/kr/gr/committee/administration>).