

선진국 행정개혁의 성과 평가와 함의: 국가군별 비교 분석을 중심으로*

김정렬**, 안병철***, 서상원****, 한인섭*****

본 연구는 신공공관리의 강화로 요약되는 선진국 행정개혁의 성과를 평가하고, 이러한 평가 결과가 한국에 주는 함의를 도출한다는 연구목표를 설정하고 있다. 먼저 비교대상 국가의 선정은 중범위적 관점에서 경쟁형(영국과 미국), 개입형(독일과 일본), 질충형(네덜란드와 아일랜드) 등으로 유형화를 시도하였다. 다음으로 성과 평가의 방법은 단기적인 산출과 중장기적인 결과로 구분한 상태에서 각기 대표성이 높은 10개의 세부 지표들을 활용하였다. 또한 산출과 결과를 대표하는 각각의 지표들은 행정개혁의 5대 목표인 효율, 봉사, 투명, 분권, 참여 등에 따라 각기 2개씩 재분류를 시도하였다. 분석결과 선진국의 행정개혁은 역사제도적 특성 차이를 반영하는 국가군의 유형에 따라 비교적 분명한 패턴 차이를 나타내고 있음을 확인할 수 있었다. 그리고 선진국 행정개혁에 관한 국가군별 비교분석 결과를 토대로 한국의 행정개혁 목표와 전략에 관한 다양한 시사점을 도출하였다.

주제어: 신공공관리, 행정개혁, 국가군, 비교

* 본 연구는 학술진흥재단 기초과제(KRF-2005-079-BS0141)의 지원을 받은 논문임.

** 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고 대구대학교 도시행정학과 부교수로 재직중이다(jykim@daegu.ac.kr).

*** 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고 대구대학교 전임연구원으로 재직중이다(drahn@chol.com).

**** 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고 대구대학교 전임연구원으로 재직중이다(krusah@hanmail.net).

***** 교신저자, 서울대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고 조선대학교 행정학과 전임강사로 재직중이다(hanis@paran.com).

I. 서론

1980년대 초 영미국가를 중심으로 시작된 신공공관리적 행정개혁은 1990년대 중반 이후 전세계로 확산되었다. 이러한 신공공관리의 세계화 추세에 대해서는 그동안 국내외적으로 다양한 논의들이 제시되어 왔다(Hughes, 2003; Barzelay, 2001). 하지만 신공공관리의 형성과 집행에 초점이 부여된 기존의 제한적인 논의만으로 문제의 실체를 파악하기 어렵다.

이에 본 연구는 1990년대 중반 이후 선진각국에서 이루어진 신공공관리적 행정개혁의 형성과 집행이 유사하다는 점을 전제한 상태에서 주요 국가군별 성과 차이를 비교하는 분석을 진행하고자 한다. 물론 선진각국이 경험한 행정개혁의 형성과 집행과정은 그 폭과 깊이 및 속도 등에서 일정 수준의 강도차이를 표출하기 마련이다.¹⁾

하지만 1990년대 중반 이후 표출된 선진각국의 행정개혁은 각국의 제도적 특성 차이를 반영하는 전략선택의 차이점에도 불구하고 국가경쟁력의 강화라는 공통의 목표를 설정하고 있다는 점에서 성과에 초점이 부여된 비교분석이 가능하다.²⁾ 즉, 국가경쟁력의 강화라는 목표상태를 포괄적으로 재구성하는 방식으로 현재상태의 차이를 흡수하는 비교연구설계를 시도할 수 있다.

일반적으로 공공부문을 대표하는 조직들은 민간부문을 구성하는 조직들에 비해 성과에 초점이 부여된 비교분석이 어려운 것으로 알려져 있다. 이는 상대적으로 객관적인 계량지표를 발견하기 어려울 뿐만 아니라 다양한 목표 간의 상충효과(trade-off)를 해소하기 어렵기 때문이다. 이점은 국가경쟁력 평가에 활용된 기존

-
- 1) 행정개혁의 과정은 체계이론과 정책추진단계의 논리를 원용해 투입(계기와 목표), 전환(채택과 집행), 산출(성과와 함의) 등으로 구분이 가능하다.
 - 2) 행정개혁의 유사 개념으로는 정부개혁, 정부혁신, 행정현대화, 행정발전 등을 지적할 수 있다. 개혁(reform), 혁신(innovation), 현대화(modernization), 발전(development) 등은 논의의 초점이나 변화의 강도 측면에서 다소의 의미 차이를 반영하는 것으로 인식되고 있지만 용어사용자의 주관적 선호나 강조점 이상의 의미를 부여하기는 어렵다. 따라서 본 연구에서는 의미상의 차이를 구분하지 않고자 한다. 나아가 행정개혁과 구별되는 인접 개념으로는 진보(evolution)와 혁명(revolution)을 들 수 있다. 이때 진보란 의도적 변화의 산물이 아니라는 점에서 개혁에 비해 점진적이지만 혁명은 사회구조 전반의 빠른 변화를 유도한다는 점에서 급진적이다. 이러한 이유로 개혁은 종종 혁명보다 어려운 일로 간주되기도 한다.

의 평가지표들이 표출하고 있는 타당성과 균형성에 대한 논란을 통해서도 잘 나타나고 있다(최영출, 2006).

결국 이러한 문제인식을 토대로 본 연구는 다음과 같이 논의하고자 한다. 먼저 이론적 검토와 분석틀을 통해서 독립변수적 의미를 지니는 신공공관리적 행정개혁의 특성과 성과 평가의 기준을 제시하고자 한다. 다음으로 주요 선진국을 대상으로 한 신공공관리적 행정개혁의 성과 비교에 관한 논의는 국가(군)별로 산출과 결과를 제시하고자 한다. 마지막으로 국가(군)별 비교분석결과를 토대로 이러한 평가결과가 한국에 주는 함의를 다각도로 모색하고자 한다.

II. 이론적 검토와 분석틀

1. 신공공관리적 행정개혁의 본질과 특성

1980년대 초 영미국가를 중심으로 시작되어 전세계로 확산된 신공공관리적 행정개혁에 대해서는 그동안 다양한 논의들이 제시되어 왔다. 관료제 행정으로 대표되는 전통적 행정상의 대안 모색과 직결된 신공공관리의 주요한 특징으로는 생산성, 시장화, 서비스 지향성, 분권화, 서비스 공급자(전달기능)와 서비스 구매자(정책기능)의 구분, 결과에 대한 책임 등을 들 수 있다(Kettl, 2000; Barzelay, 2001).³⁾

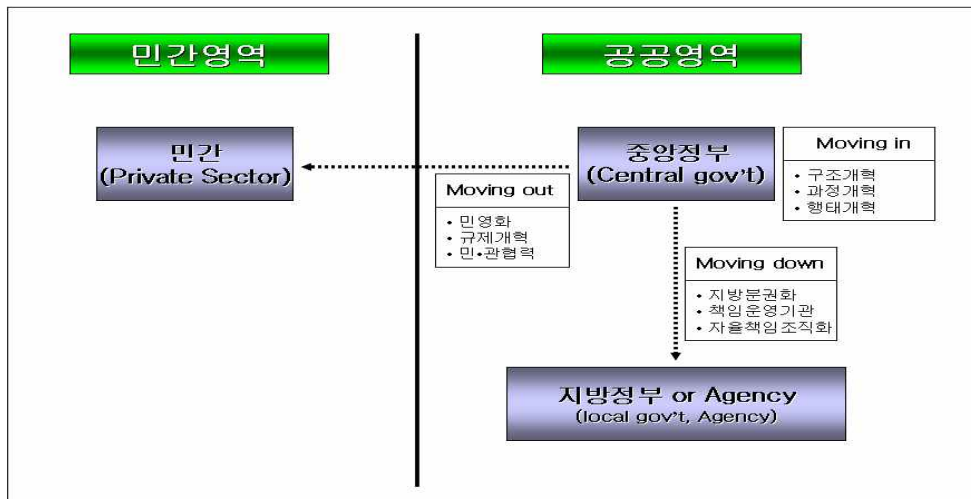
1990년대 이후 행정개혁의 기풍이 강화된 주요 원인은 크게 경제적 측면과 정치적 측면으로 구분할 수 있다. 먼저 경제적 요인으로는 세계화의 심화에 따라 경제위기와 재정적자가 일상화되자 행정국가(선진국의 복지국가와 개도국의 발전국가)의 재편성을 통한 국가경쟁력 강화에 주목하게 되었다는 점이다. 다음으로 정치적 요인으로는 1980년대를 풍미한 대처리즘과 레이거노믹스의 후광하에서 신우파 정책기조가 세계 각국으로 폭넓게 확산되었다는 점을 지적할 수 있다(Dunleavy & Hood, 1994; Colin, 1999).

3) 전통적 행정상은 관료제(bureaucracy), 단일의 최선책(one-best way), 관료공급(bureaucratic delivery), 정치행정이원론(politics/administration dichotomy), 공익(the public interest), 직업공무원제(a professional bureaucracy), 관리행정(administrative) 등을 요체로 한다(Hughes, 2003).

그리고 정치경제적 위기탈출과 국가경쟁력의 강화를 표방하는 행정개혁의 목표는 효율, 봉사, 투명, 분권, 참여 등으로 구분을 시도할 수 있다(정부혁신지방분권위원회, 2003). 이때 상대적으로 중립적인 투명을 중간 지대로 설정할 경우 효율과 봉사는 상대적으로 신우파 개혁기조에 분권과 참여는 신좌파 개혁기조에 친숙한 것으로 규정할 수 있다.⁴⁾

한편 신공공관리를 반영하는 다양한 행정개혁 수단들은 구조개혁·과정개혁·행태개혁을 포괄하는 내부지향적(Moving in) 행정개혁, 지방분권·책임운영기관·자율책임조직을 포괄하는 자율지향적(Moving down) 행정개혁, 민영화·규제개혁·민관협력을 포괄하는 외부지향적(Moving out) 행정개혁 등으로 유형화가 가능하다. 이 중에서 상대적으로 미시적인 내부지향적 행정개혁의 구체적인 수단으로는 재무(예산, 회계, 감사 등), 인사(신분보장, 승진, 관리규정 등), 조직(전문화, 조정, 집권과 분권, 규모 등), 성과관리(MBO, BSC, 전략기획 등) 등을 들 수 있다.

<그림 1> 행정개혁 수단의 유형화



4) 신공공관리에 내재된 이념적 편향성은 보다 광범위한 확산을 제약하는 주요 요인으로 작용해 왔다. 즉, 기업의 경쟁력이 국가경쟁력과 동일시되고 있는 세계화 시대를 맞이하여 각국 정부가 토착기업은 물론 다국적기업들의 편의와 직결된 행정개혁 수단을 주로 활용하고 있다는 것이다. 그러나 이러한 문제제기는 1990년대 이후 탈이념화 추세의 가속화와 더불어 급속히 약화되고 있다.

또한 행정개혁의 집행전략은 다음과 같은 세 가지 기준을 통해 종합적으로 판단하는 것이 바람직하다. 첫째, 행정개혁의 방식에 따라 하향식(Top-Down)과 상향식(Bottom-Up)으로 구분이 가능하다. 둘째, 행정개혁을 위한 조직신설 여부에 따라 선도조직형과 기존조직형으로 구분할 수 있다. 셋째, 행정개혁의 강도(intensity)에 따라 점진적 개혁과 급진적 개혁으로 나누어 볼 수 있다.⁵⁾

나아가 행정개혁의 성과는 산출(output)과 결과(outcome)로 구분을 시도할 수 있다. 산출만으로 충분한 기업조직과 달리 공공조직의 성과평가는 도구 그 자체뿐만 아니라, 사회에 미치는 영향이 어떤 것인지에 대해서도 명백한 증거를 제시해 주어야 한다(Rainey, 1988; Schacterk, 1999). 즉, 공공조직에 사용된 자원(inputs)과 완성된 활동(outputs)을 측정할 수 있는 지표는 물론이고, 조직의 외부세계의 상태에 관한 정보(outcomes)를 제공할 수 있는 지표를 개발해야 한다.

2. 분석틀: 국가군별 비교분석의 논리와 절차

본 연구의 목적은 신공공관리적 행정개혁의 성과와 함의를 주요 선진 국가(군)를 중심으로 비교하는 일이다. 이러한 비교연구설계의 주요한 원리는 특정 시점보다는 시간의 변화를 고려하는 종단적 비교, 연속성보다는 차별성에 초점을 부여하는 최대상이체계 비교디자인, 행정개혁의 추진과정 전반에 대한 논의를 개략화한 상태에서 추진성과와 함의를 규명하는 일에 주력하는 제한적 비교분석전략 등과 같은 특성을 지니고 있다.

또한 비교분석의 범위는 직접적 비교대상 3개 국가군, 즉 경쟁국가(영국과 미국), 개입국가(일본과 독일), 절충국가(네덜란드와 아일랜드)를 대표하는 총 6개국에 부가해 한국을 간접비교대상으로 설정하고자 한다. 이때 본 연구에서 선정한 비교대상 국가들은 기존 행정체제의 제도적 특성과 관련하여 각기 시장(경쟁국

5) Naschold(1995)는 OECD 국가의 행정개혁 수단을 비교하기 위한 기준으로 시장경쟁기제(Market type mechanism), 민영화(Privatization), 전략적 관리(New Role of strategic management), 분권화와 이양(Decentralization/Devolution), 조직규모 감축(Limits to size), 공기업의 재구조화(Reorganization of Public enterprise), 책임운영기관(Development of agencies), 성과중심적 관리와 예산(Management by result and result-budgeting) 등을 설정하였다. 그리고 분석결과 영국과 뉴질랜드는 여타 국가들에 비해 개혁수단의 폭과 깊이 모두에서 압도적인 우위를 차지하였다.

가), 위계(개입국가) 및 협력(절충국가)의 전형적인 특징을 지니고 있다는 점에서 대표성을 확보하고 있다.

<표 1> 비교대상 국가(군)의 기본 현황과 특성

구분	인구 (천명)	총면적 (10km ²)	1인당 GNI (달러)	GDP대비 공공비중 (%)	구조적 특성	환경적 특성	공공관리	거버넌스
영국	59,900	24,361	37,112	43.9	의원내각제, 입헌군주제	다원주의, 영연방	조직의 다원성, 계급제	공익단체, 이중국가
미국	294,000	962,909	41,440	36.5	대통령제, 삼권분립	다원주의, 패권국가	연방제, 직위분류제	이익집단, 주정부 주도
일본	128,000	37,790	37,050	38.2	의원내각제, 관료주의	국가주의, 평화헌법	엘리트 관료제, 높은 정치성	산하단체, 경제이익집단
독일	82,500	35,703	30,690	46.8	의원내각제, 관료주의	조합주의, 유럽연합 주도	안정적 관료제, 높은 정치성	노동조합, 시민단체 주도
네덜 란드	16,300	4,154	32,130	48.6	의원내각제, 준연방주의	조합주의, 무역국가	공공성 중시, 높은 대표성	지역대표성, 집단지 협상
아일 랜드	4,068	8,400	34,310	34.2	의원내각제, 신생공화국	약한조합주의, 유치국가	조직의 신속성, 높은 대표성	전문가 단체, 집단지 협상
한국	48,100	9,965	14,000	30.9	대통령제, 신생공화국	국가주의, 남북분단	안정적 관료제, 절충형	노사대립, 경제이익집단

출처: OECD(2004)

한편 행정개혁의 성과에 대한 분석은 단기효과를 반영하는 산출과 증장기효과를 반영하는 결과 간의 차이에 주목하고자 한다. 일반적으로 산출이란 행정개혁의 직접적 결과물을 의미함에 반하여 결과란 간접적인 파급효과를 포괄하는 개념이다. 따라서 행정개혁이 추구하는 다양한 목표(효율, 봉사, 투명, 분권, 참여)를 포괄적으로 전제한 상태에서 각각의 효과를 측정하는 일은 국가(군)별 차이 규명과 직결된 문제이다. 이러한 비교분석의 구체적 지표는 다음과 같다.

<표 2> 국가군별 행정개혁 성과 비교를 위한 측정지표

행정개혁의 목표	행정개혁의 성과(performance)	
	산출(output)	결과(outcome)
효율	- 총고용 대비 공공부문 고용비율 - 민영화 범위와 거래실적	- GDP 증가율 - 기업부가가치 증가율
봉사	- 인구 천명당 인터넷 이용자수 - 생산시장규제와 기업활동장벽	- 정부효과성 - 규제의 질
투명	- 투명성 지수 - 정부개입강도와 창업소요일수	- 부패통제 - 법치주의
분권	- 중앙-지방 공무원 비중 - 지출과 수입 측면의 재정분권비율	- 언론자유와 책임성 - 정치적 안정성
참여	- 기업GDP 대비 임금비율 - 파업일수와 비율	- 인간개발지수 - 지니계수

먼저 행정개혁의 산출은 5대 목표별로 각기 2개의 지표씩 총 10개로 구성하였다. 이때 산출 규명을 위한 측정지표들은 국내외 각종 논문과 더불어 OECD, UN, TI 등과 같이 공신력있는 국제기구들의 자료들을 주로 원용하였다. 또한 비교대상 국가의 규모나 발전단계상의 차이를 반영하는 결과의 왜곡현상을 방지하기 위해 단순 합계나 평균보다는 비율이나 증가율에 초점이 부여된 계량지표로 제한하였다.

다음으로 행정개혁의 결과는 산출과 마찬가지로 5대 목표별로 각기 2개씩 총 10개로 구성하였다. 결과 규명을 위한 양적 지표들은 세계은행(World Bank)이 1996년 이후 매년 발표하는 6개의 거버넌스 지표(봉사와 투명 및 분권 부문)를 재활용하는 한편 OECD와 UN의 관련 통계지표 4개(효율과 참여 부문)를 활용하였다.⁶⁾ 특히 효율과 참여는 각기 경제와 사회부문을 대표하는 통계지표들을 각기 2개씩 채택하였다.

또한 앞서 제시된 산출과 결과 지표들은 행정개혁의 성과를 위해 상호간에 밀접한 보완관계를 지니는 것으로 간주된다. 그리고 본 연구는 비교대상 6개 국가에서 행정개혁이 본격화된 1980년대 중반에서 현재까지의 시기를 비교대상 기간으로

6) 세계은행이 발표하는 6개의 거버넌스 지수는 세계경제포럼, 프리덤 하우스, 이코노미스트, 인텔리전스 유닛 등 30여개 기관에서 발표하는 40여개의 데이터를 재활용하는 방식으로 이루어진다. 또한 각 지표들은 포괄성과 대표성 측면에서 중장기적 결과와 밀접한 관련성을 지니고 있다.

로 상정하였지만 관련 통계를 발표하고 있는 다양한 기관의 2차 자료에 의존하는 과정에서 비교자료의 시기 편차가 발생하였음을 밝혀두고자 한다. 더불어 앞서 제시된 본 연구의 지표들은 행정개혁의 투입에 해당하는 개혁수단에 관한 직접적인 논의를 배제한 상태에서 성과에 초점을 부여하였기 때문에 정부의 성과와 행정개혁의 성과를 엄격하게 구분하기 어려운 경우도 발생할 수 있다.

본 연구는 경성자료를 활용해 각 국가(군)간에 존재하는 객관적인 행정개혁 성과차이를 비교하기 위해 일차적으로 100개의 세부지표를 고안한 후 분석틀에 부응하는 논리적합성과 자료완결성 기준하에 최종적으로 20개 지표를 선정하였지만 일부 지표의 경우 대표성에 한계를 완전히 극복하지 못하고 있다. 따라서 본 연구는 제3장의 비교분석 수행과정에서 직접적인 적용을 배제한 2순위 지표나 비계량지표를 재활용하는 방식으로 보완을 의도하고자 한다.

참고로 여기에서는 본문의 구체적인 논의에 앞서 문제의 소지가 있는 주요 지표를 중심으로 보완 논리를 제시하면 다음과 같다. 우선 행정서비스에 대한 대응 성과 관련된 “봉사”의 산출로 인구천명당 인터넷 이용자수를 설정하였는데, 이는 전자정부 수단을 활용한 국민들의 편의 제고효과를 고려한 것이다. 즉, 전자정부를 표방한 각종 사이버 서비스와 양질의 공공정보가 인터넷 이용자수 증대에 일조한다는 논리이다. 하지만 이러한 논리의 인과관계를 충분히 인정하기에는 다소 무리가 있다. 또한 산출과 결과 간의 부합도 측면에서도 다소의 문제점이 존재하고 있다. 첫째, “분권”을 대표하는 산출 지표로 선정한 중앙-지방 공무원 비중은 현재 우리나라에서 추진중인 특별지방행기관 소속 공무원의 지방공무원으로의 신분전환 등을 측정하기 위해 선정하였지만 국가별로 자치제도상의 차이가 크기 때문에 그 효과가 의문시되고 있다. 둘째, 결과 지표인 언론자유와 책임성은 지방분권으로 대표되는 국가 전반의 자율화 기조가 언론이나 정치의 성숙에도 기여한다는 점을 감안한 선택이지만 설득력은 약한 편이다. 셋째, 참여를 대표하는 지표인 파업일수와 비율은 계층간 통합과 파트너십을 지향하는 정부의 거버넌스 구현 노력이 노사관계 안정으로 나타난다는 점을 감안한 선택이고 인간개발지수는 각종 사회정책을 반영하는 노사관계 안정이 궁극적으로 개인이나 기업의 자기개발 강화로 이어진다는 점에 주목하였지만 설득력에 다소 문제가 있다.

결국 앞서 제시된 지표선정상의 문제점들은 본 연구의 분석틀에 내재된 기본적

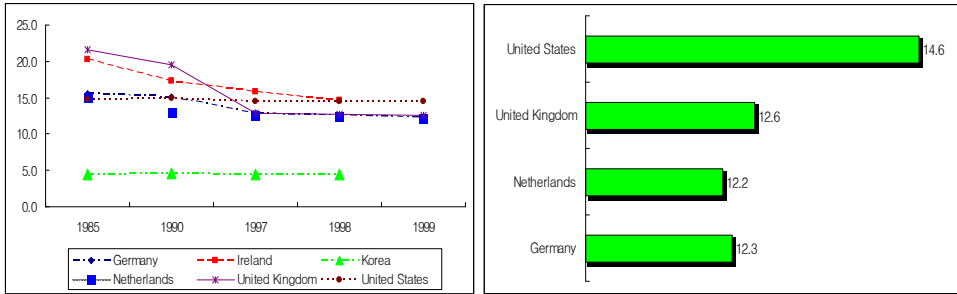
인 한계라는 점에서 후속 연구를 통해 행정개혁의 목표별로 보다 완결성이 높은 지표를 개발하려는 노력이 강화되어야 한다. 더불어 이번 연구에는 적용을 배제하였지만 전문가 설문조사나 지표간의 통계분석을 통해 가중치를 적용할 경우 각국의 행정개혁지수나 국가경쟁력지수로 활용하는 가능성도 모색할 수 있다. 특히 기존의 관련 지수들이 주로 설문조사와 같은 연성자료에 의존하고 있다는 점에서 본 연구의 발전적 활용가능성을 다각도로 모색할 필요가 있다.

Ⅲ. 선진국 행정개혁의 산출과 결과에 관한 국제비교

1. 행정개혁의 산출에 관한 국제비교

첫째, 행정의 효율성 제고를 위해 비교대상 7개국은 1990년대 중반을 전후해 공공부문의 축소에 주력하였다. 먼저 총고용 대비 공공부문 고용비율을 살펴보면 영국과 아일랜드가 공공부문의 고용비율 축소에서 가장 인상적인 성과를 산출하였다. 그리고 독일과 네덜란드가 점진적인 축소경향을, 미국과 한국은 현상유지 경향을 나타내었다. 하지만 아직 복지국가의 초기 단계에 위치한 한국의 경우 사회 전반의 양극화 심화 등 최근 급증하고 있는 복지수요에 탄력적으로 대응하기 위해 앞으로도 상당기간 공공부문의 개입비중을 축소하기는 어려울 것으로 예측된다. 이밖에 정부감축과 관련된 유사지표인 GDP대비 정부지출 비중, 공공소비 지출 변화율 등을 검토한 결과 비교대상 국가 간에 절대적인 차이가 존재하였지만 분석대상 시기를 전후해 의미있는 변화의 패턴을 발견하기는 어려웠다.

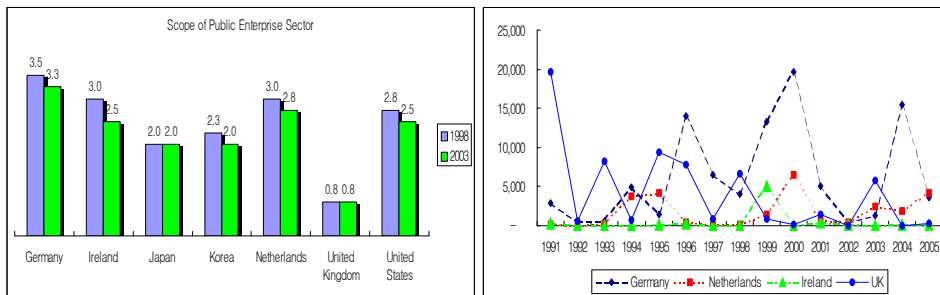
<그림 2> 총고용 대비 공공부문 고용비율 비교



출처: OECD Public Management Service, 2001.

다음으로 민영화 범위와 거래실적을 살펴보면 1990년대 초반까지 영국을 중심으로 이루어지던 민영화는 1990년대 중반 이후 재정위기를 경험한 독일과 네덜란드로 확대되었다. 하지만 상대적으로 공기업의 수와 규모가 미약한 아일랜드와 미국(민간위탁 실적은 양호함)에서는 특이한 거래실적을 발견하기 어려웠다. 반면에 일본과 한국은 서유럽에 비해 재정긴축 압력의 강도가 약했다는 점에서 1980년대 중반이후 경쟁력을 확보한 통신, 철강 분야 등을 중심으로 제한적·점진적 방식으로 민영화가 이루어졌다. 특히 영국과 일본은 해당 시기에 더 이상의 민영화가 진전되지 않는 것으로 나타났다.

<그림 3> 민영화 범위와 거래실적 비교



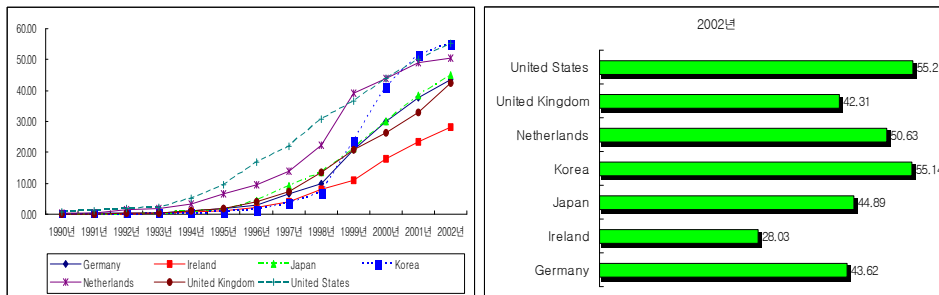
출처: <http://www.privatizationbarometer.net>.

결국 선진각국은 오일쇼크로 촉발된 1970년대 경제위기를 계기로 공공부문의 개입비중과 역할강도를 축소하기 위한 개혁에 주력해 왔다. 특히 국가별로 상황

여건의 차이가 존재하지만 영국과 아일랜드 및 네덜란드가 지난 20년간 이룩한 성과는 인상적이다.

둘째, 기업식 정부를 표방하는 신공공관리의 세계화 추세에 힘입어 비교대상 7개 국가들은 행정서비스의 대응성 제고에 주력하였다. 먼저 단절없는 행정의 구현과 직결된 전자정부의 수준을 인구 천명당 인터넷 이용자수를 활용해 비교한 결과 미국, 한국, 네덜란드가 50명 이상으로 상위 그룹을 일본, 영국, 독일 40명대 초반으로 중간 그룹을 아일랜드가 28명으로 최하위를 기록하였다. 또한 UN의 ‘세계 전자정부 준비도 보고서(UN Global E-Government Readiness Report)’에 따르면 미국, 영국, 한국 등이 상위그룹을 독일, 네덜란드, 일본 등이 중간그룹을, 아일랜드가 하위그룹에 위치한 것으로 나타났다.⁷⁾

<그림 4> 인구 천명당 인터넷 이용자수



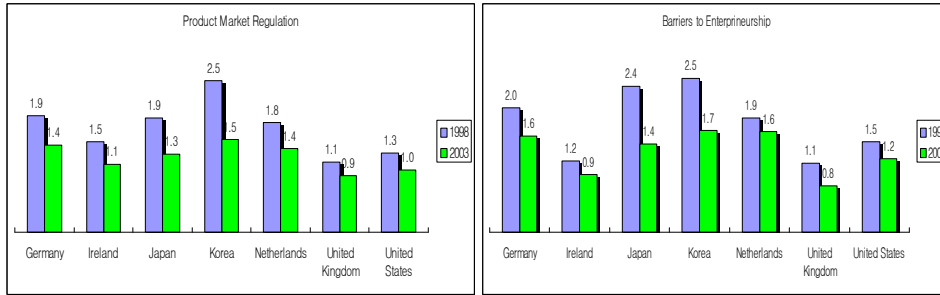
출처: UNCAD, Handbook of Statistics On-Line.

다음으로 기업에 대한 정부규제의 강도를 알아보기 위해 창업 등 기업활동 관련 규제강도를 비교한 결과 영국, 미국, 아일랜드, 일본, 네덜란드, 독일, 한국 순으로 행정절차가 간소한 것으로 나타났다. 이는 1980년대 이후 본격화된 규제개혁에 대한 각국의 열망을 반영하는 것으로 평가해 볼 수 있다. 특히 미국과 아일랜드의 경우 규제개혁을 통해 경제활성화와 외자유치에 성공한 대표적 사례라는 점에서 주목할 필요가 있다. 하지만 1990년대 중반 이후 한국은 외견상 단시일내에 과감

7) 참고로 2005년 전자정부 지수와 국가별 순위를 살펴보면 미국이 0.9062로 1위, 영국이 0.8777로 4위, 한국이 0.8727로 5위, 독일이 0.8050로 11위, 네덜란드가 0.8021로 12위, 일본이 0.7801로 14위를 차지하였다(UN. Global E-Government Readiness Report; 한국전산원 재인용).

한 규제개혁을 통해 선진국 수준에 근접한 것으로 평가되지만 일반 국민이나 기업들의 기대수준에는 효과적으로 대응하지 못한 것으로 평가된다.

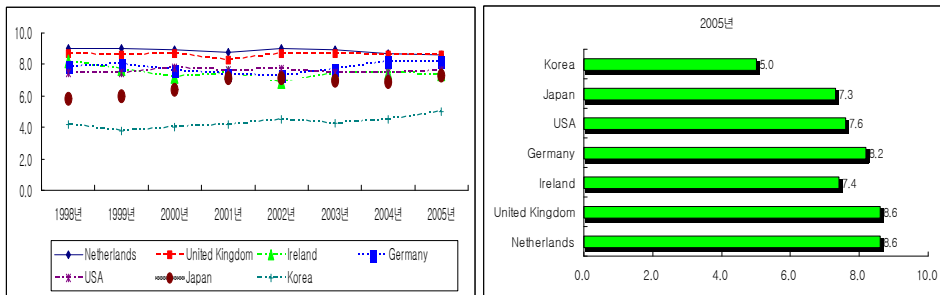
<그림 5> 국가별 생산시장 규제와 기업활동 장벽



출처: OECD

셋째, 각국의 부패수준과 직결된 투명한 정부의 달성여부는 가장 핵심적 결정요인인 정부개입강도를 비롯해 정보공개제도, 공직윤리의식 등과 같은 각종 투명성 확보장치들의 제도화 수준과 직결된 문제이다. 먼저 양적인 측면의 대표 지표인 투명성 지수의 경우 이미 오래전부터 관련 제도의 제도화에 주력해 온 선진각국의 경우 국가별로 큰 편차를 나타내지 않고 있다. 다만 미세한 정도의 차이기는 하지만 네덜란드, 영국, 독일, 미국, 아일랜드, 일본이 상위권을 점하고 있다. 반면에 한국은 선진국과 상당한 차이를 나타내고 있다.

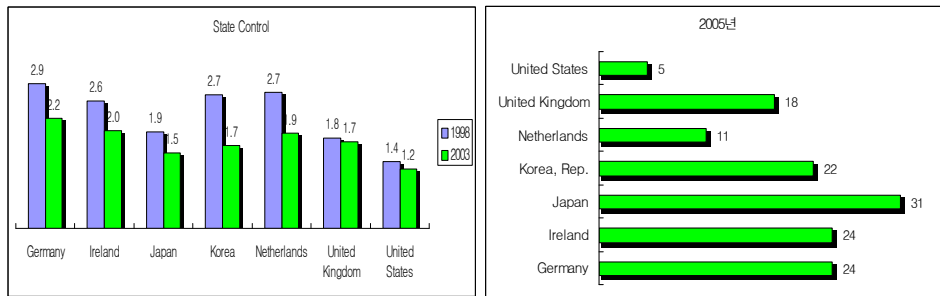
<그림 6> 국가별 투명성 지수 비교



출처: Transparency International Corruption Perceptions Index

다음으로 국가별 정부개입강도를 비교한 결과 경쟁국가와 발전국가의 속성이 강한 미국, 일본, 영국, 한국이 상대적으로 정부개입이 약한 반면에 전통적으로 복지국가에 친숙한 네덜란드, 아일랜드, 독일이 높은 수준의 정부개입을 하고 있는 것으로 나타났다. 또한 국가별로 창업에 소요되는 일수를 조사한 결과에 따르면 영국, 네덜란드, 미국의 절차가 간소한 반면에 일본이 가장 복잡한 것으로 나타났다. 이는 기업활동에 대한 정부의 개입강도가 단순히 부패문제와의 친화력을 초월해 환경이나 안전에 대한 공적 관심과도 밀접한 관련성을 지니고 있음을 시사한다.

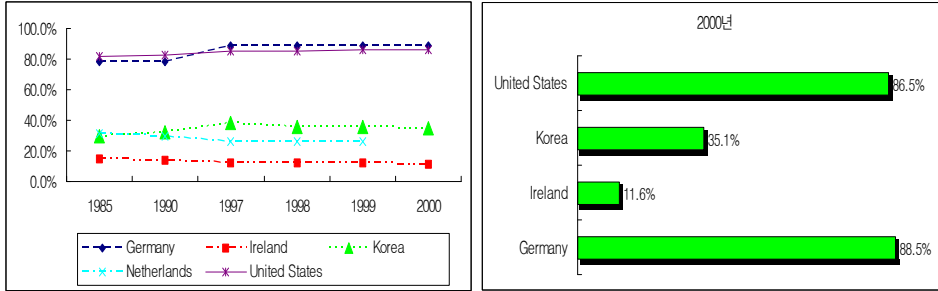
<그림 7> 국가별 정부개입강도와 창업소요일수 비교



출처: World Bank, Key Development Data & Statistics

넷째, 분권화의 측면에서 선진각국은 1980년대 이래 복지국가의 위기에 대한 대응차원에서 지방으로 이전하던 복지재정을 축소하는 대신에 자율적 문제해결을 위한 자치권을 확대시키는 조치를 병행하였다. 이러한 추세를 실증적으로 분석하기 위해 먼저 국가별 지방공무원 비중을 비교한 결과 연방제 전통이 강한 독일과 미국이 매우 높고, 한국과 네덜란드가 중간 수준, 협소한 국토와 오랜 식민통치를 경험한 아일랜드가 낮은 수준으로 나타났다. 하지만 추세분석 결과 수치상으로 현저한 변화의 추이를 발견하기는 어려웠다. 특히 전통적으로 지방분권의 전통이 강했던 네덜란드의 경우 신공공관리의 도입과 더불어 공기업을 대폭 증가하는 과정에서 지방공무원의 수가 다소 감소하는 현상도 목격되었다.

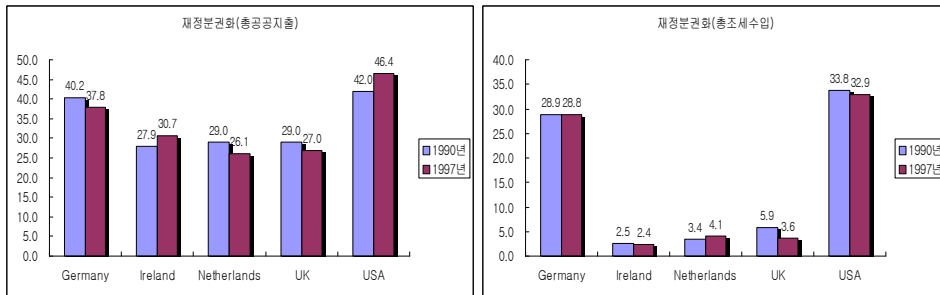
<그림 8> 국가별 지방공무원 비중 비교



출처: OECD Public Management Service, 2001.

다음으로 재정분권의 측면에서 총공공지출 대비 지방의 지출비중은 인력비중과 마찬가지로 미국과 독일이 상위권, 아일랜드, 영국, 네덜란드, 일본, 한국이 유사한 중간 수준으로 나타났다. 여기서 계급제 전통하에서 공무원의 중앙집중이 심한 아일랜드가 재정분권에서 양호한 결과를 산출한 것은 지방중심의 경제활성화 전략의 추진과 밀접한 관련성을 지니는 것으로 분석된다.

<그림 9> 지출과 수입 측면의 재정분권비율 비교

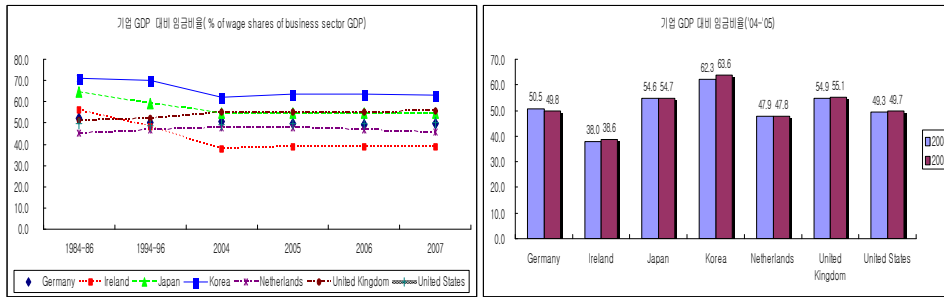


출처: World Development Report 1999/2000.

다섯째, 참여의 측면에서 비교대상 7개 국가들은 정도의 차이는 있지만 의미있는 성과를 산출하고 있는 것으로 나타났다. 먼저 기업 GDP 대비 임금비율 비교에 따르면 노사정 협약을 성공리에 유지하고 있는 아일랜드와 네덜란드의 성과가 인상적이며, 독일과 미국이 중간 수준, 일본과 영국이 다소 저조한 수준으로 나타났다. 반면에 한국은 선진국과 아직 상당한 수준의 격차가 존재하는 것으로 나타나

산업민주주의 제도화와 인건비 절감을 위한 기술혁신에 보다 주력해야 할 것으로 보인다.

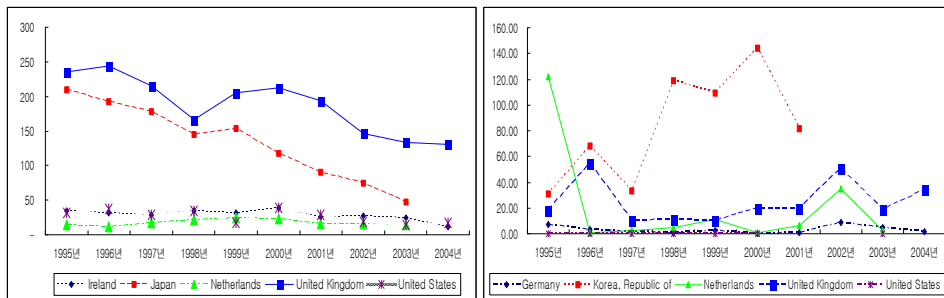
<그림 10> 기업 GDP 대비 임금비율 비교



출처: <http://www.oecd.org/eco/sources-and-methods>

다음으로 국가별로 파업의 빈도를 조사한 결과 앞서의 수치와 마찬가지로 네덜란드와 아일랜드의 노사관계가 가장 안정적인 것으로 나타났다. 더불어 미국과 독일도 최상위 수준에 근접한 것으로 나타났으며, 일본과 영국은 다소 불안했던 노사관계가 21세기 들어 안정세를 회복하고 있는 것으로 나타났다. 참고로 우리나라는 아직 불식되지 못하고 있는 강성노조의 이미지에도 불구하고 파업비율은 안정되는 추세를 나타내고 있는 것으로 보여진다.

<그림 11> 국가별 파업일수와 비율 비교

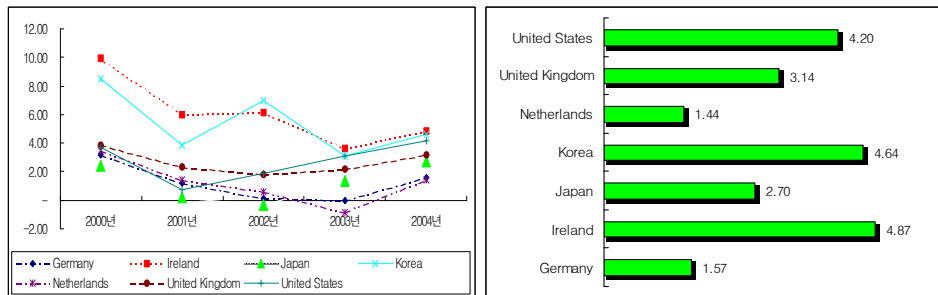


출처: <http://laborsta.ilo.org>

2. 행정개혁의 결과에 관한 국제비교

첫째, 선진각국은 1990년대를 전후한 행정개혁으로 인해 효율성 측면에서 주목할 만한 결과를 다수 산출하였다. 먼저 공공부문의 효율성과 민간부문의 자율성을 통해 GDP의 증가세를 경험하였다. 비교대상 국가별로 GDP 성장률을 분석한 결과 연도별로 국가 간에 순위편차가 존재하였다. 최근 5개년도의 성장률을 평균한 결과 아, 한, 미, 영, 일, 독, 네 등으로 순위가 결정되었다. 또한 최근년도인 2004년의 경우 4%대의 고속성장세를 경험한 아일랜드와 한국 및 미국의 성과가 인상적이다. 다음으로 영국과 일본이 3% 내외의 견실한 성장률을 기록하였다. 그러나 네덜란드와 독일은 1%대의 낮은 성장률을 기록하였다. 하지만 국가별로 환경여건이나 경쟁여건의 차이가 심하기 때문에 산출 지표와의 직접적인 관련성을 발견하기는 어려웠다. 일례로 후발성의 이점이 존재하는 아일랜드나 한국 및 디지털 경제의 후광효과를 경험한 미국의 경우 성장률이 높게 나타나고 있음에 반하여 성장일변도의 국가발전전략을 탈피한 독일이나 네덜란드의 성장률이 낮은 것으로 나타났기 때문이다.

<그림 12> 국가별 GDP 성장률 비교

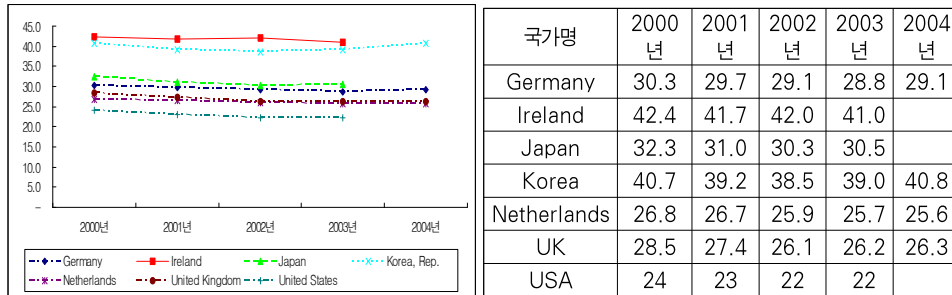


출처: OECD. Economic Outlook 78 database.

다음으로 실질적인 경제활성화를 대표하는 국가별로 기업부가가치 증가율 수준을 비교분석한 결과 연도별로 국가간에 순위편차가 거의 발생하지 않았지만 대체로 아, 한, 일, 독, 영, 네, 미 등으로 순위가 결정되었다. 이점에서 기업부가가치 증가율은 앞서 제시한 GDP 성장률과 대체로 유사한 결과를 나타내고 있다. 이는 역설적이지만 미국이나 네덜란드 기업들의 경우 높은 수준의 발전단계에 도달해

있음을 시사한다. 또한 한국의 경우 지속적인 경쟁우위를 확보하기 위해서는 경제정책의 초점이 성숙단계에 도달한 대기업보다는 아일랜드와 같이 외자유치나 혁신적 중소기업에 초점을 부여하는 방향으로 전환되어야 한다.

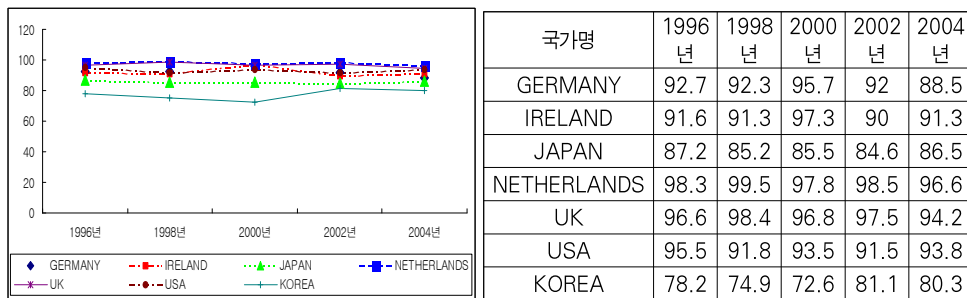
<그림 13> 국가별 기업부가가치 증가율 비교



출처: World Bank. Key Development Data & Statistics.

둘째, 정부의 활동성과 개선에 초점이 부여된 봉사 측면의 주요한 결과는 다음과 같다. 먼저 정부효과성 수준을 비교분석한 결과 연도별로 국가 간에 다소간의 순위편차가 존재하지만 대체로 네, 영, 미, 아, 독, 일, 한 등으로 순위가 결정되었다. 이점에서 정부효과성은 효율성을 반영하는 산출 지표들과 밀접한 관련성을 지니는 것으로 분석된다. 그리고 영국에 비해 네덜란드의 정부효과성이 높게 나타난 것은 중장기적 파급효과에 기인하는 것으로 분석된다. 더불어 2000년 이후 한국의 실적개선 추세가 부각되고 있다는 점에도 유의할 필요가 있다.

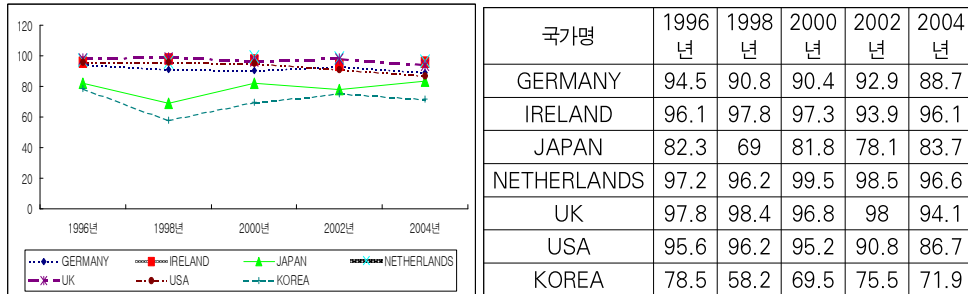
<그림 14> 국가별 정부효과성 수준 비교



출처: World Bank. Governance Indicators for 1996-2004.

다음으로 규제의 질 수준을 비교분석한 결과 연도별로 국가간에 다소간의 순위 편차가 존재하지만 대체로 네, 아, 영, 독, 미, 일, 한 등으로 순위가 결정되었다. 이 점에서 규제의 질이라는 결과는 효율성을 반영하는 산출 지표들과 밀접한 관련성을 지니는 것으로 분석된다. 그리고 네덜란드와 아일랜드에 비해 선도국가를 자처해 온 영국과 미국의 수준의 떨어지는 것은 자본편향성과 밀접한 관련성을 지니는 것으로 보인다. 더불어 한국의 규제개선 추세가 최근들어 둔화되고 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

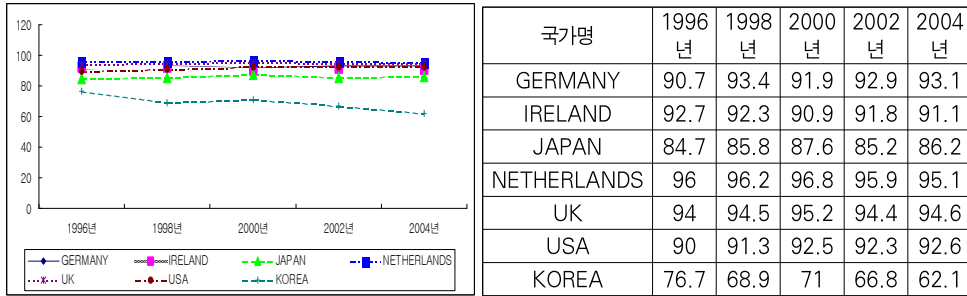
<그림 15> 국가별 규제의 질 수준 비교



출처: World Bank. Governance Indicators for 1996-2004.

셋째, 투명성에 관한 결과는 부패통제와 법치주의 수준을 중심으로 살펴보았다. 먼저 부패통제 수준을 비교분석한 결과 연도별로 국가간에 다소간의 순위 편차가 존재하지만 대체로 네, 영, 독, 미, 아, 일, 한 등으로 순위가 결정되었다. 이 점에서 부패통제라는 결과는 투명성을 반영하는 산출 지표들과 밀접한 관련성을 지니는 것으로 분석된다. 그리고 한국의 부패통제 수준은 선진국 일반과 상당한 격차를 나타내고 있을 뿐만 아니라 개선의 징후를 표출하지 않고 있다는 점에서 반부패 정책 전반을 시급히 재정비할 필요가 있다.

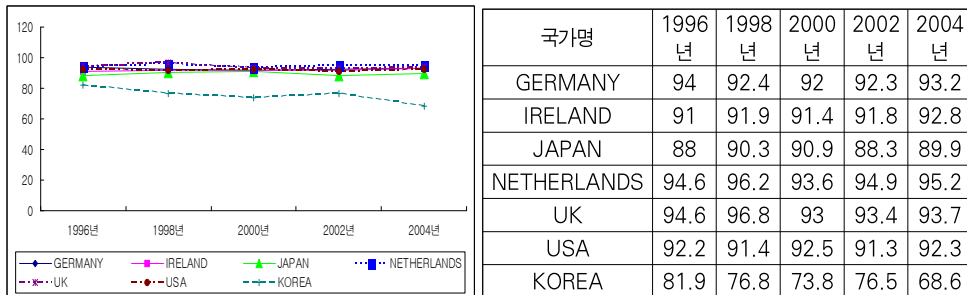
<그림 16> 국가별 부패통제 수준 비교



출처: World Bank. Governance Indicators for 1996-2004.

다음으로 법치주의 수준을 비교분석한 결과 연도별로 국가 간에 다소간의 순위 편차가 존재하지만 대체로 네, 영, 독, 아, 미, 일, 한 등으로 순위가 결정되었다. 이 점에서 법치주의라는 결과는 투명성을 반영하는 산출 지표들과 밀접한 관련성을 지니는 것으로 분석된다. 그리고 한국의 수준이 선진국의 보편적 수준과 상당한 격차를 나타낸다는 점에서 관련 제도의 정비와 인식의 전환이 이루어져야 한다.

<그림 17> 국가별 법치주의 수준 비교

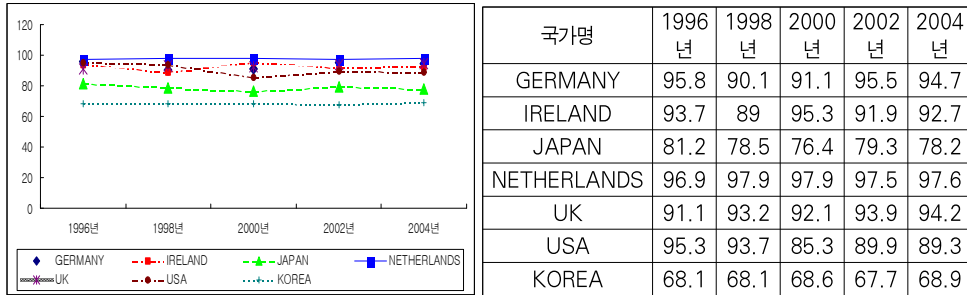


출처: World Bank. Governance Indicators for 1996-2004.

넷째, 분권에 관한 결과는 언론자유와 책임성 및 정치적 안정성 수준을 중심으로 살펴보았다. 먼저 언론자유와 책임성 수준은 연도별로 국가 간에 다소간의 순위 편차가 존재하지만 대체로 네, 독, 영, 아, 미, 일, 한 등으로 순위가 결정되었다. 이 점에서 언론자유와 책임성이라는 결과는 투명성을 반영하는 산출 지표들과 밀접한 관련성을 지니는 것으로 분석된다. 그리고 한일과 여타 국가들 간에 다소간

의 편차가 존재한다는 점에 주목할 필요가 있다.

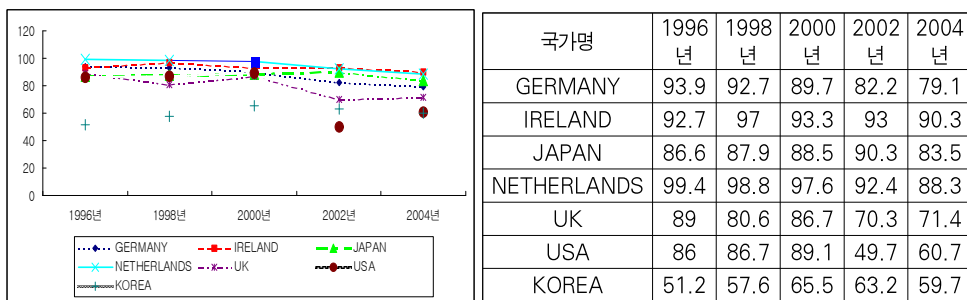
<그림 18> 국가별 언론자유와 책임성 수준 비교



출처: World Bank. Governance Indicators for 1996-2004.

다음으로 정치적 안정성 수준을 비교분석한 결과 연도별로 국가 간에 다소간의 순위편차가 존재하지만 대체로 아, 네, 일, 독, 영, 미, 한 등으로 순위가 결정되었다. 이점에서 정치적 안정이라는 결과는 참여를 반영하는 산출 지표들과 밀접한 관련성을 지니는 것으로 분석된다. 비록 추세를 종합할 때 한국의 순위가 마지막으로 나타났지만 일부 연도의 경우 미국을 앞설 정도로 선진국 수준에 근접하였다는 사실에 주목할 필요가 있다.

<그림 19> 국가별 정치적 안정성 수준 비교

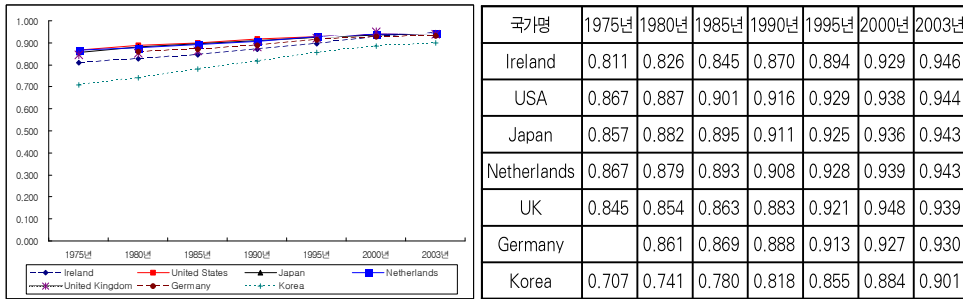


출처: World Bank. Governance Indicators for 1996-2004.

다섯째, 참여를 반영하는 결과는 인간개발지수와 지니계수를 중심으로 살펴보았다. 먼저 인간개발지수(HDI) 수준을 비교분석한 결과 비교대상 선진 6개국이

연도별 순위와 평균에서 우열을 가리기 어려울 정도로 대응한 결과를 나타냈지만 최근년도의 순위는 아, 미, 일, 네, 영, 독, 한 등으로 조사되었다. 인간개발지수는 향후 국가 간의 경쟁우위를 좌우하게 될 지식기반산업의 경쟁력과 직결된 문제라는 점에서 그 중요성을 가늠해 볼 수 있다. 이점에서 아직 한국의 HDI 수준이 선진국 일반과는 다소의 편차를 나타내고 있음에 유의할 필요가 있다.

<그림 20> 국가별 인간개발지수(HDI) 비교



출처: UNDP. Human Development Report 2005.

다음으로 지니계수(GINI) 수준을 비교분석한 결과 비교대상국가 7개국의 순위는 일, 독, 네, 한, 아, 영, 미 등으로 조사되었다. 여기서 제시된 지니계수의 순위가 높다는 것은 상하위 계층 간에 소득이나 소비의 불평등 수준이 상대적으로 낮음을 의미한다. 이점에서 우리는 시장경쟁을 중시하는 미국과 영국 및 아일랜드의 소득격차가 심감하다는 사실에 주목할 필요가 있다. 물론 한국은 1998년 현재 여타 국가들에 비해 계층 간의 격차가 심각한 편은 아니지만 최근들어 사회 전반의 양극화 추세가 심화되고 있다는 점은 미래에 대한 낙관적 전망을 어렵게 하고 있다.

<표 3> 국가별 지니계수(GINI index) 비교

HDI 순위	국가명	조사연도	소득과 소비의 비중				불평등도 측정		
			하위 10%	하위 20%	상위 20%	상위 10%	상위 10%대비 하위 10% 비율	상위 20%대비 하위 20% 비율	지니 계수
8	아일랜드	1996	2.8	7.1	43.3	27.6	9.7	6.1	35.9
10	미국	2000	1.9	5.4	45.8	29.9	15.9	8.4	40.8
11	일본	1993	4.8	10.6	35.7	21.7	4.5	3.4	24.9
12	네덜란드	1999	2.5	7.6	38.7	22.9	9.2	5.1	30.9
15	영국	1999	2.1	6.1	44.0	28.5	13.8	7.2	36.0
20	독일	2000	3.2	8.5	36.9	22.1	6.9	4.3	28.3
28	한국	1998	2.9	7.9	37.5	22.5	7.8	4.7	31.6

출처: UNDP. Human Development Report 2005.

IV. 국가군별 비교분석 결과의 종합 및 교훈

1. 국가군별 비교분석 결과의 종합

앞서 제시된 선진국 정부혁신의 성과비교는 산출과 결과별로 각기 대표성이 높은 10개의 양적 지표들을 중심으로 이루어졌다. 하지만 여기에서는 종합 비교를 위해 서열척도와 등간척도를 절충하는 방식, 즉 앞서 제시된 각 지표별 순위비교 그래프 선상의 순위와 집적된 그래프 군집간의 차이격차를 고려해 비교대상 7개국의 각 지표별 점수를 상(3점), 중(2점), 하(1점) 등으로 부여하였다. 물론 상, 중, 하 등급에 점수를 부여하는 종합비교는 본 연구가 가중치의 적용을 배제하였을 뿐만 아니라 거리격차도 충분히 고려하지 못하였다는 점에서 단순 참고자료 이상의 의미를 지니기는 어렵다.

먼저 산출의 측면에서 비교대상 7개국의 순위우위를 종합한 결과 네덜란드 26점, 미국과 독일 24점, 영국 22점, 아일랜드 21점 등을 통해 알 수 있듯이 서유럽 5개국은 대체로 비슷한 성과를 이룩하였다. 하지만 19점의 한국과 17점의 일본은 서유럽 국가들과 다소간의 격차가 나타났다. 하지만 3대 국가군 간에 뚜렷한 성과 차이를 발견하기는 어려웠다.

또한 행정개혁의 목표별로 산출 순위를 종합하면 다음과 같다. 첫째, 효율의 측

면에서 신공공관리를 선도한 영국을 비롯해 상대적으로 심각한 경제위기를 경험한 한국과 네덜란드의 성과가 높게 나타났다. 둘째, 봉사의 측면에서 전자정부와 규제개혁에 주력한 미국을 비롯해 영국 네덜란드가 부각되었다. 셋째, 투명의 측면에서 한국과 일본을 제외하고 대부분 국가들이 양호한 성과를 이룩하였다. 넷째, 분권의 측면에서 연방제도를 채택하고 있는 미국과 영국의 성과가 높게 나타났다. 다섯째, 참여의 측면에서 서유럽 강소국 대표하는 네덜란드와 아일랜드의 성과가 인상적이다.

<표 4> 선진국 행정개혁의 산출 비교

지표	국가군	경쟁국가		개입국가		절충국가		한국
		영국	미국	일본	독일	아일랜드	네덜란드	
효율	- 총고용 대비 공공부문 고용비율	상	중	중	중	상	중	상
	- 민영화 범위와 거래실적	상	하	중	상	하	상	중
봉사	- 인구 천명당 인터넷 이용자수	중	상	중	중	하	상	상
	- 생산시장규제와 기업활동장벽	상	상	중	중	상	중	하
투명	- 투명성 지수	상	중	중	상	중	상	하
	- 정부개입강도와 창업소요일수	중	상	하	중	중	중	중
분권	- 중앙-지방 공무원 비중	하	상	하	상	하	중	중
	- 지출과 수입 측면의 재정분권비율	중	상	중	상	중	중	중
참여	- 기업GDP 대비 임금비율	하	중	하	중	상	상	하
	- 파업일수와 비율	중	중	중	중	상	상	하

다음으로 결과 측면에서 비교대상 7개국의 순위우위를 종합한 결과 네덜란드와 아일랜드 25점, 영국과 독일 23점, 미국과 일본 20점, 한국 15점 등을 통해 알 수 있듯이 서유럽 강소국의 성과가 인상적이다. 그리고 행정개혁의 결과는 국가 전반의 제도화 수준과 높은 수준의 친화력을 지니고 있다는 점에서 아직 선진국의 주류에 동참하지 못하고 있는 한국의 성과가 저조하게 나타났다.

또한 행정개혁의 목표별로 결과 순위를 종합하면 다음과 같다. 첫째, 효율의 측면에서 1990년대 후반기에 따라잡기 방식의 발전전략을 채택한 아일랜드와 한국의 성과가 높게 나타났다. 둘째, 봉사의 측면에서 관료제 행정의 기풍이 상대적으로 강한 한국과 일본 및 독일의 성과가 저조하게 나타났다. 셋째, 투명의 측면에서 독일과 영국을 비롯해 대부분 국가들이 양호하지만 한국은 상대적으로 매우 저조

하였다. 넷째, 분권의 측면에서 네덜란드를 비롯해 선진국 대부분이 양호하지만 한국의 성과는 미약한 것으로 나타났다. 다섯째, 참여의 측면에서 안정적 노사관계를 유지하고 있는 일본과 독일 및 네덜란드의 성과가 양호한 것으로 나타났다.

<표 5> 선진국 행정개혁의 결과 비교

지표	국가군	경쟁국가		개입국가		절충국가		한국
		영국	미국	일본	독일	아일랜드	네덜란드	
효율	- GDP 증가율	중	중	중	하	상	하	상
	- 기업부가가치 증가율	중	하	중	중	상	하	상
봉사	- 정부효과성	상	상	하	중	중	상	하
	- 규제의 질	중	중	하	중	상	상	하
투명	- 부패통제	상	중	중	상	중	상	하
	- 법치주의	상	상	상	상	상	상	하
분권	- 언론자유와 책임성	중	중	하	상	중	상	하
	- 정치적 안정성	중	하	중	중	상	상	하
참여	- 인간개발지수	상	상	상	중	상	상	하
	- 지니계수	하	하	상	상	하	중	중

한편 행정개혁의 성과를 대표하는 양대 축인 산출과 결과 간의 부합도를 검토한 결과 국가별 점수격차는 네덜란드와 독일 및 영국이 1점, 일본 3점, 미국과 아일랜드 및 한국이 4점으로 대체로 양호한 것으로 나타났다. 다만 미국에서 산출과 결과 간의 상대적 격차가 부각된 이유는 1990년대 말 클린턴 행정부의 정부재창조 노력이 인상적인 성과를 산출하였음에 반하여 2000년대 이후 디지털 경제효과가 약화되고 9.11테러로 인해 사회불안정이 가중되었기 때문이다. 또한 아일랜드의 경우 미국과는 달리 가시적이고 직접적인 행정개혁 노력은 미진하였던 반면에 1990년대 말을 전후해 이룩한 급속한 경제사회발전의 성과가 양호한 결과로 나타났다기 때문이다. 그리고 한국의 편차는 가시적인 행정개혁 노력에도 불구하고 선진국에 비해 사회 전반의 제도화 수준이 미약하기 때문에 중장기적 속성이 강한 결과 향상에는 다소 시간이 필요할 것으로 분석된다.

그리고 산출과 성과 간의 내적 일관성을 가정한 상태에서 종합순위를 추계한 결과 네덜란드 51점, 독일 47점, 아일랜드 46점, 영국 45점, 미국 44점, 일본, 37점, 한국 34점 등으로 나타났다. 이러한 결과는 효율성에 초점을 부여해 온 기존의 선

행연구들과 차별화된 분석결과이다. 특히 신공공관리의 측면에서 그동안 행정개혁이 미진한 것으로 평가되어 왔던 네덜란드와 독일이 이룩한 우수한 성과는 행정개혁이 추구하는 다양한 목표와 관련하여 함의를 제공할 수 있다(Peters & Savoie, 1994). 나아가 가시적인 행정개혁의 투입강도(정책수단 활용의 범위와 깊이)와 실질적인 행정개혁의 성과차이 간에는 직접적인 관련성이 미약하다는 본 연구의 가정과도 부응하는 분석결과로 평가해 볼 수 있다.

일례로 주요 선진국의 행정개혁 노력과 정부지출 추이 간의 관련성을 검토한 Pollitt & Bouckaert(2004)에 따르면 가장 가시적이고 직접적인 효율성의 측면에서도 양자 간의 상호관련성을 일반화시키기 어렵다는 점을 강조하고 있다. 특히 상대적으로 급진적 방식으로 신공공관리적 행정개혁을 추진한 영연방 국가와 북유럽 국가 중 뉴질랜드를 제외하고 정부지출의 절대적 절감효과가 미약한데 반하여 합의국의 대명사인 네덜란드의 절감효과가 큰 것으로 나타났기 때문이다. 또한 구체적인 절감내역은 물론 중장기적 파급효과를 추정하기 어렵다는 점에도 유의할 것을 강조하였다.

<표 6> 주요 선진국 정부지출의 변화(% , 명목GDP)

국가	중앙정부 재정지출 비율		
	1985	1990	2000
호주	36.5	34.8	32.2
벨기에	-	53.3	46.8
캐나다	46.0	46.7	41.9
핀란드	43.8	45.4	43.7
프랑스	52.2	49.8	47.5
독일	47.0	45.1	44.5
이탈리아	-	53.1	44.1
네덜란드	57.1	54.1	41.7
뉴질랜드	-	57.5	36.4
스웨덴	63.3	59.1	52.2
영국	44.0	39.9	37.7
미국	32.9	32.8	32.7

출처: OECD; Pollitt & Bouckaert(2004) 재인용.

2. 선진국 행정개혁의 성과비교가 주는 교훈

국내외적으로 선진각국의 행정개혁 성과를 산출과 결과로 구분하여 입체적으로 접근한 논문이나 저서들은 제한적이다. 또한 비교론적 관점에서 체계적으로 국가 간의 비교우위를 검토한 논문이나 보고서는 더욱 찾아보기 어렵다. 다만 주요 국가의 싱크탱크나 전문기관들이 다양한 통계수치와 전문가적 식견을 토대로 비교대상국가의 행정개혁 성과를 단편적으로 소개하고 있는 실정이다(OECD, 2004; Pallot, 1999; Goodsel, 1993)).

행정개혁의 성과에 관한 기존의 선행연구들이 노정한 근본적인 한계로는 우선 개혁목표의 협소화 현상을 지적할 수 있다. Bowornwathana(1997)에 따르면 영미식 신공공관리는 세계화와 신축조직을 과도하게 강조하는 반면에 책임성과 공정성은 무시하는 경향이 있다. 세계화의 비전과 신축적인 조직을 운영하는 것은 외견상 그럴듯하고 혁신적으로 보일 수 있지만 책임성과 공정성을 무시하는 것은 정부의 본질을 망각한 처사이다.

또한 최근 심화된 세계화 추세하에서 국제기구나 언론의 관련 논의는 대체로 효율지상주의 관점을 탈피하지 못하고 있다. 일례로 국내에서 자주 인용되고 있는 IMD 등의 국가경쟁력 평가보고서는 비교적 체계적으로 행정개혁 관련 정보를 제공하고 있다. 하지만 이들이 설정한 국가경쟁력 개념은 정부를 비교분석의 핵심 주체로 상정하기보다 기업의 경쟁력 강화를 위한 부수적 조건으로 치부하고 있다. IMD가 채택하고 있는 국가경쟁력 지수 산정방식은 분야별로 다소 차이가 있지만 객관적인 경성자료(hard data)보다는 주관적인 만족도 조사결과, 즉 연성자료(soft data)에 의존하고 있다는 점에서 객관적 비교자료로서 제한적이다. 물론 이러한 비교방법은 정부 정책이나 개혁성과에 관한 다양한 이해관계자들의 목소리를 대변한다는 점에서 정책방향을 설정함에 있어 유용한 학습자료로 활용할 수 있다.⁸⁾

8) IMD(International Institute for Management Development)는 세계 경쟁력의 종합적인 평가를 위해 매년 5월 전 세계 61개 국가 및 권역의 경쟁력을 평가, 발표하고 있다. IMD는 세계경쟁력을 '기업의 경쟁력을 지속시킬 수 있는 제반여건을 창출하고 유지할 수 있는 국가의 능력'으로 정의하고, 경쟁력 분야를 크게 경제운영 성과, 정부행정 효율, 기업경영 효율, 발전인프라 등 4가지로 구분하고 있다(최영출, 2006 재인용).

IMD가 2005년에 발표한 본 연구의 비교대상 7개국의 국가경쟁력 순위는 미국 1위(100점), 아일랜드 12위(77.8점), 네덜란드 13위(77.4점), 일본 21위(68.7점), 영국 22위(68.5점), 독일 23위(67.8점), 한국 29위(64.2점) 등으로 나타났다. 이는 앞서 제시된 본 연구의 순위점수와는 비교적 큰 편차를 나타내고 있다(IMD, 2005; 국무조정실·산업연구원, 2005). 이러한 차이는 압도적 점수차로 1위를 차지한 미국의 사례를 통해 알 수 있듯이 자본편향적이고 경쟁지향적인 IMD의 지수산정방식에 기인하는 것으로 분석된다.

한편 블레어가 주도한 제3의 길 노선을 통해 알 수 있듯이 효율에 초점을 부여해 온 신공공관리는 최근 참여를 중시하는 거버넌스 논의가 확산되면서 그 영향력이 상대적으로 감소하는 추세에 있다(Driver & Martell, 1998; 남궁근 외, 2006). 이는 다시말해 행정개혁의 새로운 패러다임이 효율과 참여 간의 조화를 추구하고 있음을 시사한다. 또한 Fukuyama(2004)의 최근 저서가 시사하듯이 네오콘으로 통칭되는 보수 계열의 학자들이 정부의 양적 축소보다는 질적 강화를 중시하는 방향으로 국가론적 접근의 부활을 주도하고 있다는 점도 행정개혁 논의의 지평 확대와 직결된 문제이다(양재진, 2005).⁹⁾

이는 다시말해 정부의 성격을 규정하는 양적 기준과 질적 기준을 결합하는 방식으로 행정개혁 논의를 재정립할 필요성이 있음을 시사한다. 먼저 작은 정부(큰 정부)란 GDP 대비 공공부문의 지출비중 축소(확대)를 요체로 한다. 이때 공공부문의 지출비중은 예산은 물론 정부의 기능과 공무원 수가 결합된 의미이다. 일례로 큰 정부인 선진국과 작은 정부인 후진국 등으로 구분을 시도할 수 있다. 그리고 형평과 효율 간의 적정화(Rightsizing)라는 관점에서 공공부문 비중은 너무 커도 문제고 작아도 문제라는 함의를 도출할 수 있다.

다음으로 약한 정부(강한 정부)란 특정 계급의 이해관계에 대한 정부의 자율성 약화(강화)를 의미한다. 이때 국가자율성의 강도 차이는 자본이나 노동의 이해관

9) 행정개혁 패러다임의 변화는 관련 논의의 주제와 빈도를 통해 설명이 가능하다. 먼저 세계화가 본격화되기 이전인 1980년대 중반까지만 해도 네오베버리안 국가론을 토대로 일본이나 독일의 경쟁력에 주목하던 학술논문들이 많았다. 하지만 1980년대 중반 이후 신공공관리의 확산과 더불어 행정개혁 논의는 영미국가의 관리개혁 사례에 초점을 부여하였다. 또한 1990년대 말 이후에는 거버넌스 개념이 중시되면서 국가와 시장 간의 조화로운 타협을 구현한 네덜란드와 아일랜드의 성공원인에 주목하는 저술들이 증가하고 있다(Visser & Hemerijck, 1997; Yamamura & Streeck, 2003).

계로부터 정부의 선택이 얼마나 독립적인가의 여부에 의해 결정된다. 하지만 유럽의 신막시안 정치경제학자들이 주도한 국가자율성 개념은 국가강도의 역설을 통해 알 수 있듯이 설명력의 한계로 인해 미국의 신베버리안 국가론자들이 창안한 국가능력, 즉 정부의 국정관리역량을 의미하는 개념에 자리를 양보하였다. 일례로 전형적으로 약한 국가인 미국이 수립된 정책에 대한 실행이나 법률 집행의 강제성(enforcement) 측면에서 매우 강한 정부의 속성을 가지고 있다는 점을 설명하기 어렵다(Fukuyama, 2004; 문명재·주기완, 2006).

나아가 행정개혁의 산출과 결과 간에 존재하는 친화력은 그 일반화가 수반하는 제약요인에도 불구하고 높은 수준의 현실적 중요성을 지니는 것으로 평가된다. 일례로 최근 유럽연합이 민간기업의 고객만족도조사를 벤치마킹해 개발한 CAF(Common Assessment Framework)나 BSC(Balanced Score Card)의 폭넓은 활용사례를 통해 알 수 있듯이 공공부문의 특성에 부응하는 성과관리체계의 고도화는 행정개혁의 결과에 대한 관심을 확장시키는 주요 계기가 될 것이다(OECD, 2002). 또한 주민만족도조사와 BSC는 단순히 효율성에 대한 관심을 초월해 행정과정 전반에 대한 포괄적인 관심을 촉구하였다는 점에서 그 의의를 찾아볼 수 있다.

참고로 미국의 NPR은 효율성은 물론 민주성 측면에서 다양한 효과를 기대할 수 있는 과정개선의 중요성에 부응하기 위해 관련 체크리스트를 개발하는 등 다양한 노력을 경주하고 있다.¹⁰⁾ 하지만 이러한 노력에도 불구하고 행정개혁에 적대적인 행정문화가 존재할 경우 실질적인 효과는 제한적일 것이다. 일례로 행정 국가의 기풍이 강한 독일과 일본의 공무원들은 신공공관리에 저항하고 있는 것으로 보인다.

하지만 행정개혁에 대한 공직사회 전반의 반발기류에도 불구하고 공무원들 개혁의 대상으로 상징하는 개혁전략은 신중을 기해야 한다. 공무원들의 참여를 배제한 상태에서 행정개혁의 지속적인 효과를 담보하기가 어렵기 때문이다. 특히

10) NPR은 과정개선 여부를 체크리스트로 “NPR의 권고가 90% 이상 수행되고 있는가?, 소속 기관과의 성과계약을 수행하고 있는가?, 고객서비스 기준을 공표하였는가?, 비용절감을 위한 간소화를 추진하였는가?, 노동조합과 협력적 노사관계를 유지하고 있는가?, 레드태이프를 철폐하고 있는가?, 구매행정에 공개경쟁입찰 방식을 채택하고 있는가?, 혁신을 위한 제안제도와 실험실이 운영되고 있는가?, 전기세, 사무용품 등과 같은 운영경비를 절감하고 있는가?, 정 부간 관계의 새로운 대안을 마련하였는가?” 등에 주목하였다(Pollitt & Bouckaert, 2004).

역사적으로 공무원을 대상으로 한 행정개혁이 정치인들이 관료들을 통제하기 위한 수단으로 남용되는 과정에서 개혁에 대한 불신이 가중된 점도 고려되어야 한다.

일례로 일본과 한국 지방공무원들의 정부혁신 인지도를 비교분석한 소순창·홍진이(2004)의 분석에 따르면 한국은 1990년대 중반 이후 일본에 비해 보다 적극적으로 신공공관리적 행정개혁을 추진해 왔음에도 불구하고 정보공개, 성과급, 민간위탁 등 핵심적인 혁신수단에 대한 공무원들의 인식은 뒤지는 것으로 조사되었다. 이는 행정개혁의 결과에 대한 우리 공무원들의 불안심리를 반영하는 것이다.

그러나 공무원들과 달리 일반 국민이나 기업들은 대체로 과감한 행정개혁에 긍정적인 편이다. 특히 시장친화적인 행정개혁을 통해 정부의 간섭과 세금이 완화될 것으로 기대하기 때문이다. 하지만 우리는 고도로 성장지향적인 미국과 마찬가지로 성장과 분배의 조화를 추구한 네덜란드의 국민만족도가 높다는 사실에 주목할 필요가 있다.

나아가 행정개혁의 성과 제고는 대외적 평판도 제고는 물론 대내적 만족도와 직결된 문제이다. 행정개혁의 성과에 대한 조직내외의 확신이 강화될수록 관련 주체들의 참여와 몰입이 증가하게 되고 궁극적으로 만족도 제고로 이어질 것이기 때문이다. 이에 각국 정부는 유연성과 학습을 중시하는 지식행정을 강화하고 있을 뿐만 아니라 전략기획의 관점에서 미래지향적 비전과 목표를 정립하는 일에 주력하고 있다.

더불어 신공공관리의 초기 단계에서 중시되었던 구조편향성은 과정이나 행태 개혁을 중시하는 방향으로 전환되고 있다는 점이다(Pierre, 2006; 김판석, 1994). 복지국가의 부담이 상대적으로 덜했던 미국은 물론 영국도 블레어 정부의 출범을 전후해 과정이나 행태 중심의 점진적 혁신전략을 채택하고 있다. 이점은 우리나라의 역대 정부가 정부부처개편으로 대표되는 구조개혁에 치중한 사실과 관련하여 시사하는 바가 크다.

V. 결론

본 연구는 지금까지 선진국 행정개혁의 성과를 국가(군)별로 비교한다는 연구 목표를 달성하기 위해 다양한 분석을 제시하였다. 물론 제한된 지면과 시간하에서 의도한 연구목표를 달성하기 위해 논리상의 비약과 방법론적 한계를 노정하였음을 부인하기 어렵다. 특히 분석틀을 구성하는 지표간의 상호관련성과 상중하로 단순화시킨 상대평가방법 및 가중치를 배제한 점수합계방식 등에 대한 논란의 소지는 후속 연구를 통해 보완할 예정으로 있다.

하지만 선진국 행정개혁을 소개한 국내외 논문이나 저서들이 효율만능주의 사고, 개혁수단에 초점을 부여하는 투입지향적 분석틀, 국가(군)의 제도적 특성을 간과한 무리한 일반화, 구체적인 입증자료의 빈약 등과 같은 한계를 노정해 왔다는 점을 고려할 때 본 연구의 시도는 나름의 의미를 지닐 수 있다. 특히 활용가능한 경성자료들을 토대로 비교적 중립적이고 객관적으로 선진국 행정개혁에 대한 시야를 확대한 일은 후속 연구의 활성화에 기여할 수 있다.

한편 본 연구의 집중적 비교대상인 선진 6개국은 각기 상이한 역사제도적 기반하에서 독특하고 차별화된 행정개혁을 경험한 국가들이라는 점에서 관점에 따라서는 상이한 해석이 가능할 수 있음을 밝혀두고자 한다. 따라서 국가군별로 보다 많은 비교대상 국가를 포함시킬 경우 앞서 지적한 일반화의 오류를 통제하기 용이할 것이다.

나아가 선진국 행정개혁에 대한 벤치마킹은 분야별로 특화된 영역을 중심으로 이루어져야 할 뿐만 아니라 단순히 성공한 행정개혁을 초월해 실패한 행정개혁으로부터의 얻는 교훈도 중요하다. 또한 고도로 논쟁적인 행정개혁의 성격상 그 결과에 대한 왜곡이 다양한 경로를 통해 이루어지고 있음에 유의해야 한다. 때로는 매우 성공적인 개혁성과조차도 왜곡되어 전달되거나 잘 알려지지 못하는 경우가 있는데, 이는 행정을 둘러싼 정치적 환경으로 인한 것이거나, 이익집단이나 언론 등의 의도적인 전략에 기인하는 바가 크다(OECD, 2002).

결국 궁극적으로 본 연구는 주요 선진국의 행정개혁 성과를 비교하여 우리나라의 행정개혁에 유용한 교훈과 함의를 도출하는 것을 목적으로 하였다. 하지만 상이한 역사제도적 특성을 전제하는 외국의 경험을 직접적으로 적용하는 일은 근본

적으로 한계가 있다는 사실을 염두에 두어야 한다. 따라서 우리나라 행정개혁의 주도자들은 본 연구의 비교분석이 주는 다음과 같은 교훈들에 유의할 필요가 있다.

첫째, 행정개혁에 내재된 효율지상주의 사고를 극복하여야 한다. 효율성에 초점을 부여해 온 일부 기관들의 비교결과에 연연하는 대응방식으로는 단기적 산출은 물론 중장기적 결과를 기대하기 어렵다. 따라서 앞으로의 행정개혁은 네덜란드, 독일, 아일랜드의 주체적인 개혁성과가 시사하듯이 영미권에 편향된 벤치마킹을 초월해 행정개혁의 토착화에 주력할 필요가 있다.

둘째, 범국가적 차원에서 행정개혁의 성과관리를 강화하여야 한다. 고도의 정치성을 지니는 행정개혁의 성격상 정권의 홍보논리를 완전히 탈피하기는 어렵다. 하지만 슈레더에서 메르켈로의 정권교체에도 불구하고 내무부가 주관하는 행정현대화 추진체계와 성과지표를 지속적으로 유지하고 독일의 경험을 통해 알 수 있듯이 우리나라도 정권마다 바뀌는 특별위원회 방식의 행정개혁 추진체계를 탈피해 행정개혁의 안정적인 제도화를 모색해야 한다. 나아가 이러한 노력은 산출과 결과 간의 부합도와 양자간의 상승효과를 제고하는데 유리하게 작용할 것이다.

셋째, 행정개혁 성과의 극대화를 위해서는 과거의 경험뿐만 아니라 현재 각광받고 있는 새로운 기법들을 잘 혼합하여 최적의 추진전략을 구축해야 한다. 그리고 이를 위해서는 단순히 특정한 국가의 공공부문을 초월해 민간부문으로까지 벤치마킹의 대상을 확대할 필요가 있다. 국가 대 국가 방식의 2차적 벤치마킹에 집착하는 과정에서 제도적 특성요인에 기인하는 실패가능성이 높아지기 때문이다. 나아가 리엔지니어링, BSC, TQM, 전략기획 등과 같은 민간부문의 혁신기법을 벤치마킹함에 있어서는 공공부문에 대한 성공적 이식가능성에 최고의 우선순위를 부여해야 한다.

■ 참고문헌

국무조정실·산업연구원. 2005. “2005년도 IMD 국가경쟁력 비교분석: 주요 선진국 및 아시아 경쟁국을 대상으로,” 《정책보고서》.

- 김관석. 1994. “관리혁신과 행태변화를 통한 새로운 행정개혁의 방향 모색,” 《한국행정학보》. 28(3).
- 남궁근 외. 2006. 《스칸디나비아 국가의 거버넌스와 개혁》. 한울아카데미.
- 문명재·주기완. 2006. “작고 강한 정부를 위한 탐색적 연구: 정부의 규모(Size), 기능(Scope), 역량(Strength)을 중심으로,” 《한국행정학회 하계학술대회 발표논문》.
- 소순창·홍진이. 2004. “신공공관리(NPM)적 측면에서 본 행정개혁: 한국, 일본, 그리고 영국의 비교분석,” 《한국지방자치학회보》. 16(1): 319-342
- 양재진. 2005. “발전이후 발전국가론: 한국 발전국가의 성장, 위기 그리고 미래. 한국행정학보,” 39(1).
- 정부혁신지방분권위원회. 2003. 《행정개혁 로드맵》.
- 총무처 직무분석기획단 편. 1997. 《신정부혁신론: OECD국가를 중심으로》. 서울: 동명사.
- 최영출. 2006. “국가경쟁력의 결정요인,” 《한국행정학회 하계학술대회 발표논문》.
- Barzelay, Michal. 2001. *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. University of California Press.
- Bowornwathana, Bidhya. 1997. “Transforming Bureaucracies for the 21st Century: The New Democratic Governance Paradigm,” *Public Administration Quarterly*. 21.
- Colin, Pilkinton. 1999. *The Civil Service in Britain today*. Manchester University Press. Manchester and New York.
- Driver, Stephen & Martell, Luke. 1998. *New Labour: Politics after Thatcherism*. London: The Polity Press.
- Dunleavy, P and Hood, C. 1994. “From old public administration to new public management,” *Public Money and Management*. 14(3): 9-16.
- Fukuyama, Francis. 2004. *State Building*. 안진환 역. 강한국가의 조건. 황금가지.
- Goodsel, Charles T. 1993. “Did NPR Reinvent Government Reform?,” *Public Manager*. 22.
- Hughes, Owen E. 2003. *Public Management & Administration: An Introduction*. Palgrave Macmillan.
- Kettl, Donald F. 2000. *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*. Brookings Institution Press. Washington D. C.
- Moe, Ronald C. 1994. “The 'Reinventing Government' Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences,” *Public Administration Review*. 54(2).

- Naschold, Frieder. 1995. *Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik*. Berlin: Ed. Sigma.
- OECD. 2001. *Overview of Key Performance management issues*. PUMA.
- OECD. 2002. "Synthesis of Reform Experiences in Nine OECD Countries: Change Management Government of the Future: Getting From Here to There. Public Management Service," Public Management Committee.
- OECD. 2004. "Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries: An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management. Public Governance and Territorial Development Directorate," Public Governance Committee.
- Pallot, June. 1999. "Central State Government Reform: Report on the New Zealand, report prepared for the Central State Government Reforms Project," Berlin.
- Peters, B. Guy & Donald J. Savoie. 1994. "Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient," *Public Administration Review*. 54(5).
- Pierre, Jon. & Peters, B. Guy. 2000. *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.
- Pierre, Jon. 2006. "Ticking Bombs, Institutional Inertia, and Policy Change: Swedish administrative reform in international perspective," *The International Conference for the 50th Anniversary of KAPA*.
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert. 2004. *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford University Press.
- Rainey, H. G. 1997. *Understanding and Managing Public Organizations*, 2nd ed. San Francisco: Jossey-Bass.
- Schacterk, Mark. 1999. "Means, Ends, Indicators: Performance Measurement in the Public Sector," *Policy Brief*, No. 3(April).
- Visser, Jelle. & Hemerijck, Anton. 1997. *A Dutch Miracle: Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*. Amsterdam University Press.
- Yamamura, Kozo & Streeck, Wolfgang. 2003. *The End of Diversity?: Prospects for German and Japanese Capitalism*. Cornell University Press.