

조세 · 재정 BRIEF

KIPF 한국조세재정연구원

2014. 12. 15(월)

신공공관리론의 평가와 정책적 시사점

I 배경 및 문제점

최근 세월호 참사의 대응과정에서 정부의 부적정한 대처는 우리나라 국민들로 하여금 정부의 능력에 많은 고민을 가지게 하였다. 정부의 성과를 향상시키기 위해 도입된 많은 개혁제도에도 불구하고 세월호의 사고의 수습과정에 나타난 정부대응의 문제점은 그간의 개혁노력들의 효과성에 의문을 품게 만들었기 때문이다. 이에, 과거 주요 정부개혁의 문제점을 평가하여 정부성과를 실질적으로 높일 수 있는 정책적 대안을 제시하는 것은 현 시점에서 매우 필요한 일이다. 본 연구는 이러한 요구에 부응하여 과거 정부개혁을 평가해보고 정책적 시사점을 제시하기 위해 시작되었다.

과거 우리나라의 정부개혁은 1990년대 후반 IMF 위기로 인해 시작되었다. 이러한 역대 정부의 개혁의 모델은 공공관리에 시장메커니즘을 강조하는 신공공관리론(NPM: New Public Management)에 기반한 것이었다. 절약을 통한 감축관리를 위하여 예산성과금제도, 유사중복점검제도, 총액인건비제도가 도입되었다. 성과와 결과에 기초한 공공관리를 위하여 사업 성과와 예산을 연계시키는 성과주의 예산제도, 개인성과와 보수를 연계시키는 성과급제가 도입되었다. 공공관리에 분권화와 자율화를 높이기 위해 부서와 단위에서 자율성을 부여한 팀제와 조직단위에서 인사와 예산관리의 자율성을 부여한 책임운영기관이 도입되었다. 마지막으로 경쟁과 민간화는 독점적인 공공서비스의 성과를 민간과의 경쟁을 통해 높이려는 목적으로 주장되었으며 민간위탁과 개방형 임용제가 우리나라에서 도입된 대표적인 제도이다.

2 신공공관리의 평가와 정책적 시사점

문제는 이러한 다양한 개혁제도들에도 불구하고 국민들이 느끼는 정부의 성과는 여전히 낮다는 점이다. OECD 자료에 의하면 우리나라 정부의 인력과 재정규모는 비교대상 국가 중 가장 작고 성과주의 예산과 성과급제의 도입수준은 각각 1위와 8위로서 높은 순위에 올라 있지만, IMD와 WEF에서 발표하는 정부낭비, 정책투명성, 의사결정의 투명성의 순위는 매우 낮다. 세계경제포럼(World Economic Forum)에 의하면¹⁾ 우리나라의 정부의 정부지출 낭비지수 7점 만점 중에 2.7점, 정부정책결정 투명성 3.3점, 정부규제 부담 2.9점으로 각각 107위, 137위, 114위에 그쳐 조사대상 144개국 중 최하위에 머물러 있다. 또 다른 국가순위 평가기관인 IMD의 2014년 조사에 의하면²⁾ 우리나라 정부의사결정의 효과성은 조사대상 60개국 중 26위에 머무르고 있다. 이런 결과는 과거개혁이 그리 효과적이지 못하다는 것을 간접적으로 보여주고 있다.

선행연구³⁾는 우리나라 개혁의 도입, 과정, 결과에 걸쳐 여러 문제점을 지적하였다. 먼저 도입과정의 문제점으로는 개혁의 전제조건인 투명성, 책임성, 자율성이 확보되지 않은 채 많은 시장지향적인 제도가 도입되었다. 또한 제도간의 정합성이나 충돌요인을 충분히 고려하지 않았으며 우리 실정에 적합하지 않은 제도를 정치적인 목적을 위해 체계적인 분석 없이 무분별하게 도입된 점을 들고 있다. 다음으로 개혁의 실행과정에서 가장 많이 지적되는 것은 우리나라 행정개혁은 정치권이나 대통령에 의해 하향식으로 추진되었기 때문에 개혁과정에서 공무원들의 참여가 적어 많은 저항이 일어났다는 점이다. 아무리 좋은 제도일지라도 내부 구성원의 동의가 없으면 제도가 성공적으로 정착하기 힘들다. 마지막으로, 정부개혁의 결과에 대한 평가와 공개가 부족했다는 것을 지적하고 있다. 과거개혁은 개혁의 효과에 대한 정확한 평가와 개혁의 문제점에 대한 환류과정이 충분하지 않았으며 개혁의 결과를 국민에게 투명하게 공개하지 않았다.

신공공관리적 개혁을 둘러싼 이러한 문제점에도 불구하고 과거 정부개혁의 효과를 체계적으로 평가하여 지난 개혁의 문제점을 보완하고 성공적인 개혁을 위한 정책적 대안을 제시한 연구는 거의 없는 실정이다. 이러한 기존 연구의 한계를 보완하고자 본 연구는 과거 신공공관리적 정부개혁을 평가하

1) World Economic Forum(2013), *The Global Competitiveness Report*

2) International Institution for Management Development(IMD), *World Competitiveness Online*

3) 오영민 (2014); 임도빈 (2010)

고 정책적 시사점을 제시하였다. 특히 본 연구는 신공공관리론의 주요원리와 정책수단, 추진방식과 효과성에 대한 종합적인 평가를 실시하고 개혁의 성공을 위한 정책적 시사점을 제시하여 개혁에 대한 정책수립에 도움을 주기 위해 시작되었다. 구체적으로 본 연구에서는 신공공관리론의 전반에 대해 문제점을 지적하고 설문조사 및 전문가 평가를 통해 개혁의 추진방식과 내용측면에서 정책적 대안을 제시하였다. 이러한 심층평가를 통하여 본 연구는 과거정부개혁에 대한 무조건적인 수용이나 비판이 아니라, 우리 실정에 맞는 성공적인 개혁을 위한 중요한 시사점을 제공하기 위해 노력하였다.

II 조사 및 분석결과

1. 평가방법

과거 정부개혁의 문제점에 대한 진단과 평가를 통한 정책대안을 도출하기 위하여 설문조사와 전문가의 평가를 실시하였다. 설문조사는 7~8월 중 한국행정학회가 한국조세재정연구원의 연구용역을 받아 의해 수행하였으며 여론조사 전문기관인 '리얼미터'를 통하여 이루어 졌다. 설문조사를 위하여 한국조세재정연구원과 행정학회 연구진에 의해 설계된 설문지가 중앙행정부처 공무원들과 행정학, 경영·경제학을 전공한 학자들에게 온라인과 우편으로 배송되었다⁴⁾. 설문조사는 학자와 공무원을 대상으로 하여 실시하였으며 개혁의 맥락과 전제조건, 개혁의 추진방식, 및 결과와 보완점, 주요원리와 개별제도의 활용정도와 효과성에 대한 평가가 진행되었다. 전문가 평가는 전반적인 개혁과 개별개혁제도에 대하여 전문성을 보유한 전문가들이 우리나라 정부개혁의 도입, 과정, 결과에 대한 효과성을 사전에 준비된 평가항목에 점수를 부여하는 방식으로 진행되었다.

4) 설문지는 <부록>에 제시되어 있으며 설문결과분석은 한국 행정학회의 분석결과를 연구진이 재구성하여 제시하였다.

2. 평가결과

가. 설문조사 평가결과

먼저 설문조사의 개혁의 맥락에 대한 평가에서 응답자들은 우리나라 정부가 개혁의 전제조건인 투명성, 책임성, 자율성이 확보되지 않는 것으로 평가하였다. 개혁의 전제조건에 관한 설문조사 결과를 보면, 조직의 자율성 확보(3.35), 명확하게 구분된 책임성(3.59), 그리고 민주적이고 투명한 의사결정(3.60)이 모두 낮게 나타났다. 이는 거의 20년에 걸친 정부개혁에도 불구하고 신공공관리의 기본적인 전제 조건이 충족되고 있지 않음을 보여주는 것이다. 이상의 설문결과는 우리나라 정부개혁이 성공을 위한 기본전제가 충족되지 않은 상태에서 무리하게 진행되었다는 보여주고 있다.

개혁의 추진방식에 있어서도 개혁이 종합적이고 체계적이 못했으며 지나치게 많은 개혁이 구성원의 참여 없이 정치적으로 결정되어 추진가정에 문제가 있다고 평가하였다. 구체적으로 우리나라 실정에 잘 맞지 않았고(3.27), 민주적이고 참여적인 방식에 한계가 있었으며(2.96), 지속성 있게 추진되지 못하였고(2.69), 종합적이고 체계적인 방식을 따르지 못하였던 것이다(2.82). 주로, 정치적 필요에 의해 (5.58), 일련의 사건들에 대응하는 대응요법으로(5.19), 지나치게 많은 개혁이 이루어진 것으로(4.31) 응답하였다. 특히, 응답자의 평가는 공공부문 개혁이 주로 위기상황과 정치적 필요에 의해 하향적 방식으로 도입되었기 때문에 우리나라 관료조직의 실정에 맞지 않는 개혁제도가 전략적 고려 없이 단기적으로 시행되었음을 보여주고 있다.

정부개혁이 가져온 실제적 결과에 대해서는 '성과마인드가 향상되었다(4.27)'와 '결과 중심의 관리가 강화되었다(4.29)'의 문항에 대한 점수가 중간값을 넘어 정부개혁이 공무원과 정부조직의 성과주의 문화의 확산에 일정부분 기여하였음을 보여주고 있다. 반면, 개혁의 결과로서 정책문제에 단기적으로 대응(3.47) 하고, 공무원들의 사기가 향상되지 않았으며(2.88), 공무원들의 업무 부담이 증가(4.91)하고 협업을 통한 업무수행이 늘어나지 않는(3.27) 부작용이 발생하였다고 응답자들은 답하였다. 또한 조직자원에서는 투명성(4.29)을 제외하고 자율성(3.14), 비용절감(3.38), 서비스 품질 및 정책

효과성 (3.92), 공정성 (3.94), 신뢰 (3.26)등이 모두 중간값보다 낮은 수준을 보여 응답자들이 조직측면에서 정부개혁 가져온 결과에 대해 부정적인 평가를 내리고 있음을 보여주고 있다.

마지막으로, 정부개혁의 핵심원리의 중요도에 대한 평가에서는 절차의 간소화와 투명성 제고, 분권과 자율성이 높은 순위를 기록했으며, 결과 및 성과주의 절약과 감축관리, 경쟁도입과 민간화 순으로 나타나고 있다. 특히, 경쟁도입과 민간화는 중간 값인 4.0보다도 낮게 나타나고 있다. 이러한 결과는 단기적으로 효율성을 제고하고 성과를 향상시킬 수 있는 감축관리나 민영화 같은 정부개혁보다는 성공적인 개혁의 전제조건으로 장기적으로 제도와 문화를 바꿀 수 있는 절차의 간소화와 투명성 제고, 분권과 자율화 등의 개혁이 더 필요하다고 인식하고 있음을 보여준다.

<표 1> 개혁의 대한 일반적인 평가

| 평가문항 | | 전체 | 공무원 | 학자 |
|-----------|--|------|------|------|
| 개혁의 전제 조건 | 우리 조직에서의 의사결정은 투명하게 이루어진다. | 3.60 | 4.21 | 3.24 |
| | 우리 조직에서는 업무에 대한 책임성이 명확하게 구분되어 있다. | 3.59 | 4.05 | 3.30 |
| | 우리 조직에서는 관리자들에게 충분한 자율성이 부여되어 있다. | 3.35 | 3.97 | 2.95 |
| 개혁의 추진 방식 | 우리나라의 실정에 적절하게 잘 맞았다. | 3.27 | 3.55 | 3.11 |
| | 민주적, 참여적 방식에 의해 이루어졌다. | 2.96 | 3.26 | 2.77 |
| | 지속성 있게 추진되었다. | 2.69 | 3.03 | 2.47 |
| | 종합적이고 체계적으로 추진되었다. | 2.82 | 3.16 | 2.62 |
| | 조직역량이 감당하기 힘들 정도로 지나치게 많은 개혁이 이루어졌다. | 4.31 | 4.31 | 4.31 |
| | 주로 정치적 필요에 의해 개혁이 이루어졌다. | 5.58 | 5.54 | 5.60 |
| 개혁의 결과 | 많은 경우 위기상황과 예기치 못한 사건의 영향을 받아 개혁이 이루어졌다. | 5.19 | 5.21 | 5.16 |
| | 성과마인드가 향상되었다. | 4.27 | 4.14 | 4.38 |
| | 장기적 시각에서 정책문제에 접근하게 되었다. | 3.47 | 3.72 | 3.29 |
| | 공무원들의 사기가 향상되었다. | 2.88 | 2.90 | 2.86 |
| | 공무원들의 업무 부담이 증가하였다. | 4.91 | 5.31 | 4.68 |

6 신공공관리의 평가와 정책적 시사점

| 평가문항 | | 전체 | 공무원 | 학자 |
|-----------------|-----------------------|------|------|------|
| | 협업을 통한 업무 수행이 향상되었다. | 3.27 | 3.71 | 3.00 |
| | 조직의 자율성이 향상되었다. | 3.14 | 3.30 | 3.05 |
| | 결과 중심의 관리가 강화되었다. | 4.29 | 4.45 | 4.22 |
| | 비용절감이 이루어졌다. | 3.38 | 3.47 | 3.33 |
| | 서비스 품질과 정책효과성이 향상되었다. | 3.92 | 4.03 | 3.86 |
| | 정부활동의 투명성이 향상되었다. | 4.29 | 4.61 | 4.10 |
| | 정부활동의 공정성이 향상되었다. | 3.94 | 4.38 | 3.67 |
| | 정부에 대한 신뢰가 증가하였다. | 3.26 | 3.70 | 3.00 |
| 개혁의 우선 순위 | 절차의 간소화와 투명성 제고 | 5.71 | 5.56 | 5.82 |
| | 분권과 자율성 | 5.34 | 5.15 | 5.47 |
| | 결과 및 성과주의 | 4.80 | 4.49 | 4.98 |
| | 절약과 감축관리 | 4.45 | 4.21 | 4.59 |
| | 경쟁도입과 민간화 | 3.95 | 3.68 | 4.08 |

주요 개혁제도에 대한 활용도와 효과성을 묻는 질문에선 대부분 중간값인 4 점 이하를 받아 활용 정도와 효과성 모두 그리 높게 평가되지는 않았음을 알 수 있다. 정책수단의 활용정도에서는 총액인건비제(4.17), 규제완화(3.90), 성과급과 연봉제(3.62)가 활용도가 높은 것으로 나타났으며, 효과성에서는 책임/자율운영기관(3.62), 총액인건비제(3.56), 규제완화(3.46)의 효과가 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 활용 정도도 낮고 효과성도 낮은 정책수단으로는 민영화, 인원 감축, 고용유연화를 들고 있다. 이런 평가결과는 개혁원리에 대한 중요성 평가와 일치된 결과로서 개혁의 전제조건인 분권과 책임 그리고 절차적 간소화와 투명성제고에 위한 제도가 다른 제도에 비해 활용도도 높고 효과적이었음을 보여주며 효율성제고를 위한 민간과 경쟁화가 그리 효과적이지 못했음을 시사해 주고 있다

<표 2> 개별 개혁제도에 대한 평가

| 활용정도 | 평균 | 표준 편차 | 효과성 | 평균 | 표준 편차 |
|-------------|------|-------|-------------|------|-------|
| 총액인건비제 | 4.17 | 1.438 | 책임/자율운영기관 | 3.62 | 1.383 |
| 규제완화 | 3.90 | 1.313 | 총액인건비제 | 3.56 | 1.372 |
| 성과급과 연봉제 | 3.90 | 1.443 | 규제완화 | 3.46 | 1.343 |
| 민간위탁/시장성테스트 | 3.84 | 1.293 | 팀제 | 3.45 | 1.415 |
| 팀제 | 3.80 | 1.482 | 성과주의 예산 | 3.38 | 1.315 |
| 책임/자율운영기관 | 3.73 | 1.363 | 성과급과 연봉제 | 3.37 | 1.372 |
| 예산 절감 | 3.69 | 1.288 | 예산 절감 | 3.36 | 1.320 |
| 개방형 임용제 | 3.67 | 1.401 | 민간위탁/시장성테스트 | 3.31 | 1.326 |
| 성과주의 예산 | 3.66 | 1.368 | 개방형 임용제 | 3.30 | 1.451 |
| 민영화 | 3.64 | 1.397 | 고용유연화 | 3.09 | 1.317 |
| 인원 감축 | 3.60 | 1.440 | 민영화 | 3.09 | 1.344 |
| 고용유연화 | 3.33 | 1.360 | 인원 감축 | 3.08 | 1.289 |

나. 전문가 평가결과

설문조사에 의한 개혁의 평가 후에, 개혁을 연구해온 학자들을 통하여 전문가 평가를 진행하였다. <표 3>과 같이 설문조사의 결과에 비슷하게 개혁에 대한 전문가 평가는 매우 낮았다. 개혁의 도입, 과정, 결과에 걸쳐 5점 평가에서 평균 1.8로 '미흡'과 '매우미흡'에 해당하였다. 이러한 결과는 개혁에 대해 연구해온 전문가들이 우리나라 개혁에 대해 매우 부정적으로 평가하고 있음을 알 수 있다. 이런 부정적인 평가는 앞서 소개한 국제기구평가에서의 낮은 정부성과의 원인을 반영하는 결과라 할 수 있으며 설문조사에서의 개혁추진과정에 대한 부정적인 평가와 유사한 결과라 할 수 있다.

세부적으로 개혁의 결과에 대한 평가가 1.4로 가장 낮았으며 개혁의 과정의 대한 평가는 2.3로 가장 높았다. 개혁에 도입에 대한 평가는 1.8이었다. 전문가들은 개혁제도의 실질적이고 지속적인 운영에 다른 항목보다 다소 높은 점수를 부여하였다. 개혁의 실질적 운영에 대한 평가는 3.0이고 지속적인 운영에 대한 평가는 2.5이었다. 특히, 개혁의 결과에 대한 평가와 환류부분은

8 신공공관리론의 평가와 정책적 시사점

모두 1.3과 1.0인 ‘매우미흡’으로 평가하여 많은 개혁제도의 도입과 운영에도 불구하고 개혁의 효과에 대한 정확한 평가가 매우 부족하였음을 보여주고 있다.

〈표 3〉 개혁전반에 관한 전문가 평가

| 단계 | 평가항목 | 평가항목 | 외부 연구 진 1 | 외부 연구 진 2 | 평 균 |
|------|--------|--------------------------------------|-----------------|-----------------|--------|
| 도입 | 전제조건 | 개혁의 성공적인 도입을 위한 특성과 문화는 충분히 검토 되었는가? | 1.0 | 2.0 | 1.5 |
| | 정합성 | 개혁제도간의 정합성 또는 상충요인은 고려되었는가? | 2.0 | 2.0 | 2.0 |
| | 적합성 | 외부적 요인보다 조직의 필요에 의해 개혁이 도입 되었는가? | 1.0 | 2.0 | 1.5 |
| | 체계성 | 개혁이 종합적인 전략 하에 체계적 추진되었는가? | 2.0 | 2.0 | 2.0 |
| | 도입평균 | | 1.5 | 2.0 | 1.8 |
| 과정 | 실질적 활용 | 개혁제도가 실질적으로 조직에서 활용되고 운용되었는가? | 3.0 | 3.0 | 3.0 |
| | 개선노력 | 개혁제도의 개선노력을 충분히 기울였는가? | 2.0 | 2.0 | 2.0 |
| | 지속적 개혁 | 개혁제도가 지속적으로 실시되고 운영 되었는가? | 2.0 | 3.0 | 2.5 |
| | 참여노력 | 개혁과정에서 구성원들의 의견이 충분히 반영되었는가? | 1.0 | 2.0 | 1.5 |
| | 과정평균 | | 2.0 | 2.5 | 2.3 |
| 결과 | 성과달성 | 의도된 개혁의 목적을 달성하였는가? | 2.0 | 2.0 | 2.0 |
| | 성과평가 | 개혁의 성과에 대한 적절한 평가가 이루어졌는가? | 1.0 | 1.0 | 1.0 |
| | 성과환류 | 개혁의 평가결과는 적절하게 환류 되었는가? | 1.0 | 1.0 | 1.0 |
| | 성과공개 | 개혁의 성과가 국민에게 공개되고 충분히 설명되었는가? | 2.0 | 1.0 | 1.5 |
| | 결과평균 | | 1.5 | 1.3 | 1.4 |
| 전체평균 | | | 1.7 | 1.9 | 1.8 |

평가: 그렇다-5, 어느 정도-4, 보통-3, 미흡-2, 매우 미흡-1

III

정책제언

(제안 1) 개혁의 도입, 과정, 결과에 걸친 추진방식의 전환

1) 도입: 추진 기구에 의한 전략적 체계적 도입

개혁의 성공을 위해서는 개혁의 방식으로서 도입, 과정, 결과에 걸쳐 과거와는 다른 접근법 필요하다. 우선, 개혁의 도입측면에서 외부의 정치적인 목적이 아닌, 우리나라 관료제의 특성과 문화에 맞는 개혁이 전략적이고 체계적이 이루어져야 할 것이다. 설문조사와 전문가 평가는 우리나라 실정에 잘 맞지 않는 개혁제도들이 정치적 필요에 의해 도입되어 개혁도입과정이 전략적이고 체계적이지 못함을 지적하고 있다. 개혁의 성공적인 도입을 위해선 개혁의 필요성에 대한 정확한 진단을 근거로 정부 관료제의 효과성을 높일 수 있는 종합적인 개혁전략과 수단을 마련해야 한다. 우선 정치적 필요에 의해 시작되는 개혁이 아니라 개혁의 전제조건인 책임성, 투명성, 자율성을 우리나라 정부 관료제가 충분히 갖고 있는 진단한 후 개혁이 성공적으로 적용될 수 있는 기능과 분야를 선별하여 할 것이다. 개혁이 가능한 기능과 분야가 정해지면 개별 조직의 특성과 문화에 맞는 개혁제도를 선별적으로 도입하고 개혁제도가 관료문화나 다른 제도와 상충요인이 있는지를 점검하여 제도도입에 따른 부작용을 최소화해야 할 것이다.

구체적인 대안으로 개혁의 전략적이고 체계적인 추진을 위해 미국의 개혁의 추진체계인 “National Performance Review (NPR)⁵⁾”와 영국의 개혁도입을 위한 행정기능 분석전략인 “능률성 진단(Next Step)⁶⁾”을 참고하여 개혁의 전략과 세부실행 방안을 수립할 필요가 있다. 정권의 홍보나 위기타개를 위한 즉흥적 개혁이 아니라 대통령 직속의 독립적인 ‘정부혁신처’과 같은 개혁

5) 미국 클린턴 정부에서 시작된 행정개혁의 추진기구로서 NPR은 행정개혁의 원리를 기본을 관료적 형식주의 제거, 고객우선주의, 권한위임, 기본으로의 복귀로 정의하고 이러한 원칙하에 다양한 개혁제도를 시행하였다.

6) 영국정부는 시장원리의 적용이 가능한 정부기능에 대한 분석과 선정을 위하여 능률성 진단을 실시하였으며, 이러한 기능진단을 토대로 정부기능을 폐지분야, 민간화와 민영화 가능분야, 책임기관운 영분야로 구분하였다.

추진 기구를 설립하고, 우선 개혁이 필요하거나 적용가능한 정부의 기능과 분야에 대한 진단을 시작해야 한다. 그 후 진단에 따른 정확한 처방으로서의 개혁에 대한 전략과 수단이 마련되어야 한다. 우리나라의 경우 경쟁과 효율성을 강조하는 시장주의적 개혁전략과 수단들이 부서나 업무의 특성에 관계 없이 일률적으로 적용되어 부작용이 발생하였기 때문이다. 개혁의 방향과 정책수단이 마련되면 개별 정부부처나 정부나 지방자치단체별로 개혁도입과 실행을 위한 '개혁 작업반 (Reform Task Force)'이 구축되어, 대통령 직속의 '개혁추진기구'와 유기적인 협조 하에 각 부처의 개혁을 지속적이고 체계적으로 추진하도록 해야 한다.

2) 과정: 민주적 참여적 추진

개혁의 과정측면에서 개혁의 확산에 따른 성공을 담보하기 위해서는 개혁의 주도세력에 관료의 참여와 이들의 의사가 반드시 반영되어야 한다. 특히 관료집단을 배제한 개혁은 실패로 돌아간다는 점이 과거 정부개혁에서 얻을 수 있는 교훈이다. 설문조사나 전문가 평가는 일관되게 우리나라 개혁의 과정이 상향식(Top-down)으로 추진되어 조직구성원의 참여가 부족했으며 이로 인하여 개혁의 지속적으로 추진되지 못했고, 제도가 운영되더라도 관료의 실질적인 참여 없이 형식적으로 운영되어 개혁의 성과를 내지 못하였음을 지적하고 있다. 따라서 개혁과정에 공무원들이 참여할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다. 개혁의 주체이자 객체가 공무원집단인데, 이들이 동의하지 못하는 내용으로 개혁을 단행한 결과 효과성이 거의 없는 것은 당연한 결과이다.

이런 문제점을 극복하기 위해서 앞서 제안한 '개혁 추진기구'와 개별부서의 '개혁 작업반 (Reform Task Force)'에 관료의 참여를 실질적으로 제도화 할 필요가 있다. 단순히 개혁추진기구의 조직구성원을 일부 관료로 채우는 것이 아니라 일선관료가 개혁에 관한 의사결정에 직접 참여하는 것을 제도화할 필요가 있다. 예를 들어, 각 일정수의 직급별 공무원대표가 추진기구의 의결 과정에 참여하는 것을 검토할 수 있다. 또한 개혁의 방향과 수단에 대한 실질적인 의견수렴을 위해 개혁안에 대한 설문조사, 공청회, 토론회를 상설화

할 필요가 있다. 또한 개혁의 지속적인 추진을 위해 개혁에 대한 제도적 개선사항을 제시한 공무원들에게는 적절한 포상을 실시하여 적극적인 참여를 유도해야 한다.

3) 결과: 개혁에 대한 평가와 문제점에 대한 환류 실시

마지막으로, 개혁의 결과측면에서 개혁에 대한 지속적인 평가와 피드백이 이루어져야 한다. 과거의 예를 보면 개혁을 강제하는 데만 관심이 있었을 뿐, 개혁의 결과나 이를 위한 수정, 평가과정이 매우 부족했다. 특히, 출범 직후 실시하는 개혁 드라이브는 과거 개혁에 대한 냉정한 평가 없이 새로운 정부의 정치적 필요에 의해 실시되어 실패해왔다. 이러한 문제로 인하여 설문조사와 전문가의 평가는 대부분의 제도들이 의도된 목적을 달성하지 못했거나, 개혁의 결과로서 공무원의 사기저하, 업무부담의 증가, 지나친 경쟁으로 인한 협업의 부재, 단기적 시각과 같은 부작용이 나타났음을 지적하고 있다.

개혁의 결과에 대한 지속적인 평가와 제도적 개선사항을 위해서 개혁에 대한 내부와 외부의 평가에 체계적으로 시행해야 한다. 현재, 내부평가제도로서 개혁평가제도로서 책임운영기관에 대한 평가가 존재하지만 개혁제도에 자체에 대한 체계적인 평가가 전무한 실정이다. 개혁에 대한 체계적이고 지속적인 평가를 위해 주요개혁제도의 시행의 일정 시점 후에, 개혁의 효과성과 목적달성여부를 평가하는 일몰제와 같은 중간평가를 제도화 할 필요가 있다. 앞서 언급한 개혁추진기구가 평가의 총괄기관이 되어, 각 개혁제도별로 효과성에 관한 심층평가를 진행하고, 개별 부처나 지방자치단체의 개혁조직은 부서의 개혁 제도의 운영에 대한 자체평가를 진행하여 지속적으로 제도적 개선을 도모해야 한다. 내부평가제도 외에, 개혁과정에 대한 외부 피드백의 일환으로 시민이나 시민단체들로 독립적이고 구성된 '민간개혁평가위원회'를 운영함으로써, 개혁의 진행과정과 효과성에 대한 외부평가가 지속적으로 하고, 평가 결과를 공개하여 개혁에 대한 국민의 이해와 동의를 확보해야 한다.

(제안 2) 개혁의 방향과 내용의 전환: 투명성, 자율성, 전문성 제고

설문조사평가와 전문가의 심층면접은 개혁의 방식 외에 개혁의 내용적인 측면에서 우리나라 정부개혁이 추구해야 할 방향에 대한 정책적 시사점을 주고 있다. 신공공관리론적 정부개혁은 경쟁과 효율성을 강조하는 민간의 관리방식을 공공부문에 도입하여 정부의 성과를 높이기 위하여 시작되었다. 과거 개혁의 중심방향은 경쟁과 민간화, 성과주의, 감축과 절약관리 등 단기적이고 수단적인 것에 초점이 있었으며, 근본적으로 개혁의 성과를 실질적으로 달성하는 데 도움을 주는 신뢰와 투명성 제고, 자율과 책임성, 정부의 역량과 전문성의 강화 측면에서는 소극적이었다. 그러나 역설적으로, 투명성, 자율성, 전문성이 높을 때 시장주의적 개혁은 성과를 낼 수 있다. 예를 들어 민간위탁과 계약을 통해 경쟁을 활성화하기 위해서는 계약당사자간의 신뢰와 투명한 계약절차가 있어야 한다. 또한 공공서비스의 성과를 높이기 위해 선 개인과 조직의 전문성과 역량을 강화하고 권한과 자율성을 부여하여 성과에 대한 책임을 명확히 해야 한다. 개혁의 성공하기 위해서는 과거 단기적이고 수단중심적인 개혁에서 탈피하여 개혁의 방향에 대한 근본적인 고민이 필요하다.

설문조사 결과도 과거 우리나라의 개혁방향에 대한 문제점을 명확히 드러내고 있다. 먼저, 설문조사는 우리나라의 경우 신공공관리적 개혁을 위한 전제조건이 충족되어 있지 않기 때문에 이에 대한 보완이 필요하다는 것을 확인해주고 있다. 신공공관리적 정부개혁이 성공적으로 이루어지기 위해서는 관리자의 자율성, 명확한 책임 구분, 그리고 투명한 의사결정이 전제되어 있어야 한다. 그러나 설문조사 결과, 조직의 자율성 확보, 명확하게 구분된 책임성, 그리고 민주적이고 투명한 의사결정이 모두 낮게 나타나고 있어 개혁의 보완점으로 자율성 강화와 투명성 개선이 필요하다는 것을 보여주고 있다. 또한 정부개혁의 핵심 방향성의 중요도에 대한 평가에서도 '절차의 간소화와 투명성 제고', '분권과 자율성'에 대해 매우 높은 동의가 나타난 반면, '성과 및 결과주의' '절약과 감축관리', '경쟁도입과 민간화'순으로 낮은 동의수준을 나타내고 있어 개혁의 우선순위가 개혁이 실질적으로 작동하기 위한 전제조건을 충족해야 한다는 것을 보여주고 있다.

개별 개혁의 정책수단에 대한 효과성에 대한 평가에서도 투명성과 자율성을 강조하는 팀제, 책임/자율운영기관, 규제완화가 높은 평가를 받았지만 경쟁과 효율성을 강조하는, 민영화, 민간위탁, 인원 감축, 고용유연화의 효과성은 매우 낮은 것으로 평가받고 있어 시장주의적 개혁수단에 대해 부정적으로 평가하고 있음을 보여주고 있다. 정부개혁의 결과에 대한 설문조사 평가 또한 '성과마인드가 향상되었다'와 '결과 중심의 관리가 강화되었다'에 대해 상대적으로 동의하는 결과가 나타났다. 반면, 정책문제에 단기적으로 대응하고, 공무원들의 사기가 향상되지 않았으며, 공무원들의 업무 부담이 증가하였다고 답하였다. 설문조사 결과 성과마인드 향상이나 결과중심의 관리에 긍정적인 평가를 하면서도 동시에 정책문제에 단기적 접근이나 업무 부담 및 사기에 부정적 영향을 준 것으로 인식하는 것은 성과평가의 과정이 투명하지 않거나, 역량강화를 위한 기회, 권한과 자율성이 충분히 주어지지 않은 채 결과중심의 관리만이 강조되어 왔기 때문이라고 해석할 수 있다.

전문가의 심층평가에서도 우리나라의 개혁이 권한과 분권, 투명하고 공정한 의사결정을 통해 성과를 제고하는 유럽식 개혁모델보다는 경쟁과 효율성을 강조하는 영미식의 행정개혁 중점을 두고 추진되어, 우리의 실정과 맞지 않았음을 지적하고 있다. 이러한 평가결과는 과거 개혁이 경쟁과 효율성을 통하여 단기적 성과를 올릴 수 있는 감축관리나 민영화 같은 정부개혁에 치중하여 왔기 때문에 근본적으로 정부의 성과를 높일 수 투명성과 신뢰제고, 분권과 권한위임, 전문성과 역량강화 같은 장기적 차원에서의 제도와 문화를 변화시키는 개혁이 더 필요하다는 것을 시사해 주고 있다. 이런 근본적인 개혁이 선행된다면 경쟁, 효율성, 민간위탁, 성과주의와 같은 시장주의적 개혁 또한 궁극적으로 성공할 수 있기 때문이다.

1) 투명성 제고

구체적인 정책대안으로 정부의 투명성과 신뢰를 높이기 위하여, 정책실명제를 실시하고 행정정보공개와 시민참여를 확대해야 한다. 현재, 전자정부나 행정공개제도를 통하여 형식적으로는 국민이 정책정보에 접근할 수 있는 제도는 구비되어 있지만, 주로 정책홍보 수단에 머물러, 국민들이 정책과정에

대한 구체적이고 실질적인 정보를 얻는 데 한계가 있다. 실질적으로 정책과정에 대한 투명성을 높이기 위해선 시민들이 정책담당자를 확인하여 소통할 수 시스템을 구비해야 한다. 또한, 정부활동과 예산집행의 성과를 알 수 있도록 종합적인 행정정보공개 시스템을 구축해야 한다. 이를 위해, 현재 부처별 조직도에 이름과 전화번호만 있는 시스템을 개편하여, 담당업무와 구체적인 업무진행절차까지 공개할 필요가 있다. 또한 성과계획서와 보고서에 사업담당자의 실명을 공개하여 책임성을 높일 필요가 있다. 특히, 국회홈페이지를 통해 파일형태로만 공개되고 있는 성과계획서와 보고서를 각 부처별로 전산화하여 홈페이지를 개설하고 사업의 문제점과 성과를 실시간으로 국민이 확인할 수 있도록 공개하는 방법도 고민해 볼 수 있다. 행정정보 공개제도와 더불어 실질적인 투명성을 강화하기 위하여 각 정책결정, 집행, 평가단계에 시민참여를 높이는 것도 검토 할 수 있다. 미국의 경우, 시민위원회가 조직되어 정책에 대한 활발한 제언과 감시를 통해 행정성과를 높이고 있다. 우리의 폐쇄적인 행정문화를 좀 더 개방적이고 투명하게 바꾸기 위해선, 주요정책과정에 시민참여를 활성화할 필요가 있다. 구체적인 대안으로 각 부처는 정책단계별로 시민자문위원회를 구성하고 국민의 참여를 제도화 할 필요가 있다. 다만 실질적인 시민참여를 위해, ‘참여예산제’나 ‘시민성과평가’제를 도입하여 예산편성이나 성과평가등 주요 의사결정과정에 참여할 수 있도록 해야 한다.

2) 자율성제고

권한과 자율성을 높이기 위해서는 조직과 개인측면에서 권한과 자율성을 높이는 노력이 필요하다. 조직측면에서는 부처나 부서단위로 인력, 조직, 예산운영 있어서 자율성을 높여줄 필요가 있다. 현재 총액인건비제나 Top-down 예산제도에 의해 자율성의 범위가 매우 제한적인 실정이다. 사업의 성과가 높은 부처나 부서의 경우, 총액인건비제도를 초과하는 범위의 조직신설과 인력충원의 자율성을 부여하는 인센티브를 검토해 볼 수 있다. 또한 사업을 효율적으로 운영한 부서나 부처의 경우, 이월 및 불용예산에 대한 사용권을 부여할 필요가 있다. 개인차원에서는 의사결정과정에 일선관료에

충분한 권한과 자율성을 부여할 필요가 있다. 이를 위해, 위임전결범위를 확대하고 주요의사결정에 일선관료의 참여를 확대할 필요가 있다. 보다 근본적으로는 일단 부여된 권한을 통한 업무수행에 상급관리자의 개입을 차단하고 성과에 스스로 책임지게 하는 문화를 구축하는 노력을 해야 할 것이다. 다만, 자율성을 강조하는 행정문화를 조성하기 위해 단기적으로, 부하에게 권한과 자율성을 부여한 관리자를 심사하여 승진이나 포상을 확대하는 인센티브를 제공하는 방법도 검토해 볼 수 있다.

3) 전문성제고

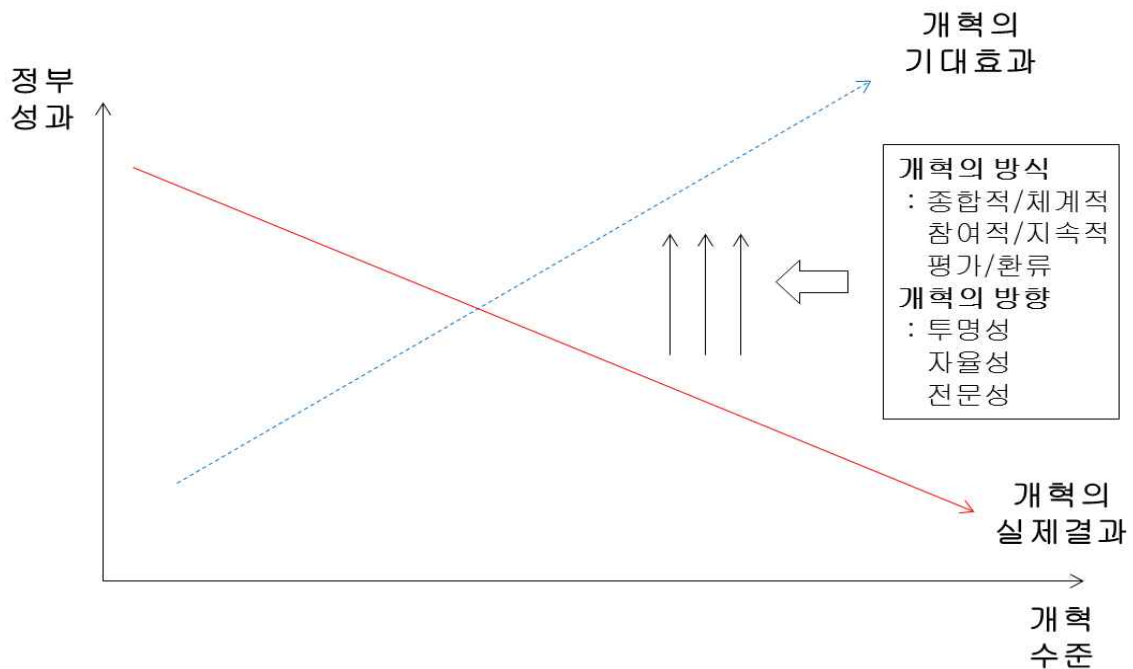
공무원의 전문성과 역량을 강화하기 위해서는 계급제에 기초한 순환보직의 원칙을 개선하여 한 분야에서 오랫동안 근무함으로써 전문성을 쌓게 해야 한다. 현재, 과학기술분야 및 법률분야에 집중되어 있는 전문직군제를 확대하여, 안전관리, 성과/평가, 예산/재무, 인사/노무 등 전문성이 요구되는 직군에는 순환보직을 제한하고, 전문분야에서 오래 근무한 직원에게는 별도의 직급수당과 성과급과 같은 인센티브를 제공할 필요가 있다. 또한 전문성제고를 위해 현행 타부서 및 민간부분과의 교류를 확대할 필요가 있다. 특히 업무 분야별 전문직군제가 도입되면, 정책분야는 다르더라도 업무분야가 같기 때문에 타부서와 민간과의 인사교류가 한층 수월해 질 것이다. 부수적으로 장기근무에 따른 부패의 소지를 차단하고 특히 타부서와의 인사 교류를 통해 부처이기주의를 극복하고 협업을 활성화하여 유사중복사업을 간접적으로 식별하는 장점도 있다. 다만, 폐쇄적인 조직문화 때문에 타부서 근무 시 승진이나 성과급에서 인센티브를 부여할 필요가 있다. 민간 인사교류의 경우 최근 관피아 문제에서 볼 수 있듯이, 퇴직 후 인사교류제도를 통하여 근무했던 민간기업에 취업을 제한하는 상피제도를 도입할 필요가 있다. 마지막으로 직무에 대한 교육훈련을 강화하여 공무원의 역량을 강화해야 할 것이다. 현행, 강의위주의 단편적인 교육훈련을 개선하여 문제해결능력을 키울 수 있는 사례위주의 커리큘럼을 구성해야 할 것이다. 특히, 교육의 실질화를 위해 전문 분야별로 교육과정을 개설하고 과정을 이수한 공무원에게는 전문자격증을 부여하고 자

16 신공공관리론의 평가와 정책적 시사점

격수당을 지급하는 것도 고민해 볼 수 있다. 특히, 전문성장화는 관리자와 조직의 관심이 중요하기 때문에, 관리자와 조직의 평가항목에 직원들의 교육 훈련 실적을 포함하거나 가중치를 높일 필요가 있다.

신공공관리적 정부개혁은 그 자체가 비난의 대상도 아니고 맹신의 대상도 아니다. 정부의 성과를 높이기 위해 개혁을 어떤 방식으로 추진하고 어디에 개혁의 내용과 방향을 두느냐에 따라 신공공관리의 효과는 판이하게 달라질 수 있다. 여러 비판에도 불구하고 신공공관리적 개혁은 정부의 효율성 제고, 공공서비스에 대한 시민의 선택 확대, 고객지향성의 강화라는 공헌을 해온 것이 사실이다. 그러나 설문조사와 전문가 평가 결과는 우리나라에 적용된 신공공관리적 개혁의 추진방식과 방향에서 보완할 측면이 많음을 보여주고 있다. 이런 의미에서 [그림 1]과 같이 과거 개혁의 추진방식과 방향에 대한 문제점을 보완하여 정부개혁에 추진한다면 정부개혁의 효과성을 높일 것이다.

[그림 1] 성공적인 정부개혁의 방식과 방향



<표 4> 성공적인 정부개혁을 위한 정책제언

| 비고 | | 정책적 대안 |
|-----------|-----|---|
| 개혁의 방식 | 도입 | 대통령직속 중앙 개혁 추진 기구 및 부처별 개혁진담조직 설립 정치적인 요인이 아닌 체계적인 개혁전략과 제도마련을 위한 정부기능 분석 |
| | 과정 | 일선 공무원 참여확대를 위한 직급별 대표의 개혁조직참여 개혁에 대한 의견수렴제도와 포상강화 (설문조사, 공청회, 제안제도, 포상) |
| | 평가 | 개별 개혁제도에 대한 중간평가(일몰제)를 통한 환류강화 민간개혁평가위원회 도입과 개혁의 과정과 성과의 대국민 공개 |
| 개혁의 방향 | 투명성 | 정책실명제 실시, 세부 정책 및 성과정보의 공개 시민참여제도화 (정책단계별 시민위원회, 참여예산제, 시민성과평가제) |
| | 자율성 | 우수성과부서에 대한 조직신설 및 인력충원, 이월 및 불용금 사용권 부여 위임 전결 범위의 확대, 권한위임 확대 관리자 평가 및 포상 |
| | 전문성 | 순환보직 원칙완화와 업무 분야 별 전문직군제 설치와 인센티브 제공 타 부처 및 민간 인사 교류확대와 인센티브 제공 교육훈련의 실질화 (사례교육 강화, 전문자격증 및 자격수당신설, 교육훈련 실적에 대한 평가 및 가중치 강화) |

IV 기대효과

이상에서 김대중 정부 이후 우리나라 정부 관료제에 많은 변화를 가져온
신공공관리적 정부개혁을 설문조사와 전문가를 통하여 평가하고 성공적인
개혁을 위한 정책적 대안을 제시하였다. 평가 결과가 보여주듯 우리나라 개
혁은 시장주의적인 개혁이 성공하기 위한 전제조건이나 기존 관료제도나 문
화와의 정합성에 대한 고려 없이 최고 관리자에 의해 상향식으로 도입되었
기 때문에 관료조직에서 성공적으로 정착하기 어려웠다. 더구나 개혁의 진행
과정에서 일선 관료의 참여가 잘 이루어지지 않았고 개혁에 대한 평가와 환
류가 거의 실시되지 않아 개혁이 관료조직에 성공적으로 정착하지 못했다.
제도도입의 전제조건, 정합성, 참여, 평가결과의 환류와 공개측면에서 모두

낮은 평가는 이러한 우리나라 개혁의 문제점을 잘 보여주고 있다.

본 연구의 기대효과는 과거 정부개혁에 대한 평가는 우리나라 개혁이 성공하기 위한 방법을 제시해 주고 있다는 것이다. 우선 개혁이 성공하기 위해서는 개혁이 작동할 수 있는 전제조건과 정합성에 대한 분석 후 그에 맞는 개혁의 전략과 방향을 체계적으로 수립해야 한다. 전략과 방향이 결정되었으면 개혁이 조직에서 실질적으로 작동될 수 있도록 구성원의 참여가 필수적이다. 또한 개혁의 성과에 대한 객관적인 평가를 통해서 문제점을 개선하고, 개혁의 성과를 국민에게 공개하여 개혁에 대한 국민적 지지를 이끌어 내야 한다. 그러나 본 연구의 개혁에 대한 평가는 우리의 과거개혁은 이와 같은 개혁의 성공방정식을 충실히 따르지 않은 것으로 보인다. 세월호 참사의 무능한 대처, 국제평가에서의 낮은 정부성과, 설문조사와 전문가평가에서의 낮은 평가는 이를 증명하고 있다. 성공적인 개혁을 위해서는 개혁이 작동할 수 있는 조건을 만들어야 한다. 구체적으로 우리나라의 정부의 투명성, 자율성, 전문성을 높일 필요가 있다. 이러한 기본원리가 시장주의적 개혁제도들이 성공적으로 운영될 수 있는 전제조건이기 때문이다. 이러한 전제조건이 충족된 후에, 우리 실정에 맞는 개혁의 전략과 수단을 체계적인 분석과 구성원의 참여를 통하여 만들어야 할 것이다. 또한 개혁에 대한 철저한 평가와 환류를 통하여 지속적으로 개선점을 찾아나가야 할 것이다.

신공공관리론은 우리나라 정부의 문제점을 한꺼번에 해결할 수 있는 만병통치약이 아니다. 그렇다고, 무조건 배척해야 할 원리로 아니다. 신공공관리론은 사용하기에 따라서 약이 되기도 하고 병이 될 수도 있기 때문이다. 과거 우리의 개혁은 신공공관리론이 약이 될 수 있는 조건을 충족시키지 못한 채 도입되어 많은 부작용을 발생시켰다. 하지만, 여전히 신공공관리론은 우리나라 관료제의 문제점을 해결할 수 있는 중요한 원리를 제공하고 있다. 경쟁, 분권과 책임, 투명성 제고를 통하여 우리나라 관료제의 낮은 생산성을 높이는 것은 중요한 정책적 과제이기 때문이다. 다만, 우리나라 개혁의 경우 신공공관리론의 원리를 구현하기 위한 개혁의 추진방식과 내용 및 방향이 적절했는가는 의문이다. 이런 의미에서 추후 정부개혁에서 본 연구에서 제시된 정책적 대안들이 성공적인 개혁을 위한 중요한 밑거름이 되길 기대한다.

참고문헌

- 김태일, 「정부인력의 규모와 공공 서비스 제공방식」, 『정부학 연구』 18(1), pp. 18~215, p. 212.
- 박노옥, 「지속가능한 세출구조조정」, 『재정포럼』 208호, 한국조세재정연구원, 2013.
- 박수경, 「김대중 정부와 노무현 정부의 행정개혁 비교-정부조직변화를 중심으로」, 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집, 2005
- _____, 「노무현 정부의 행정개혁의 특징」, 『정부학 연구』, 13(2), 2007, pp. 213~219.
- 박천오, 「김대중 정부의 행정개혁에 대한 공무원 반응: 실증적연구」, 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집, 2002.
- 오영민, 「공공부문의 성공적인 개혁을 위한 방향과 정책과제」, 『재정포럼』, 215, 2014, pp. 29~49.
- 옥동석·김군수·김현석·김성수·한경동, 「한국의 공공부문 현황과 과제」, 한국경제연구원, 2007.
- 윤광재, 「사르코지 정부와 이명박 정부의 행정개혁에 관한 비교연구」, 『한국행정학보』, 43(2), 2009, pp. 287~308.
- 이명석, 「신자유주의, 신공공관리론 그리고 행정개혁」, 『사회과학』, 40(1), 2001, pp. 1~45.
- 임도빈, 「관료제 개혁에 적용한 신공공관리론, 무엇이 문제인가」, 『한국사회와 행정연구』, 9, 2010, pp. 1~27.
- 조성한, 「경영혁신의 허와 실: 이론적 모순과 비합리적 과정」, 『한국정책학회보』 9(1), 2000, pp. 5~17.
- 총무처 직무분석기획단, 「신정부혁신론 - OECD국가를 중심으로 - 자유주의, 신공공관리론 그리고 행정개혁」, 박영사, 1997.
- Osborne, D. & Gaebler, T., *Reinventing government*. Reading, MA: Addison-Wesely, 1992.

Kamensky, J. M., "Role of the "Reinventing Government" Movement in Federal Management Reform," *Public Administration Review*, 56(3), 1996. pp. 247~255.

Kettl, D. F., *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, Washington, D.C.: Brookings Institutions Press, 2000.

Moynihan, Donald P., "Managing for Results in State Government :Evaluating a Decade of Reform," *Public Administration Review*, 66(1), 2006, pp. 77~89.

OECD, *Modernizing Government-The Way Forward*, 2005.

OECD, "Library-Government at a Glance," (<http://www.oecd-ilibrary.org>).

작성자 : 오영민 한국조세재정연구원 부연구위원(044-414-2435)

박노욱

원종학