

종합요약

지난 20년간 OECD 회원국은 공공관리에 대해 새로운 아이디어와 다양한 개혁정책들을 도입해 왔다. 이 책은 핵심적인 공공관리 개혁정책의 수단들을 검토하고, 새로운 아이디어가 실제로 어떻게 운용되었으며, 어떤 효과가 있었는지에 대해 심층적으로 연구한 것이다. 이러한 연구결과를 토대로 공공관리 정책과 개혁조치들이 안정적으로 정착될 수 있도록 지난 20년간 진행되어온 공공부문의 관리방법과 그 변천 과정을 전반적으로 검토해 본다.

변화와 개혁의 원동력은 20세기 후반의 사회·경제·기술의 발전에 기인한다. 또한 대부분의 국가에서 겪는 재정적인 압박이 공공부문의 개혁을 추진하는 계기를 마련했다. 그러나 근본적으로는 정부가 새롭고 다양한 공공서비스를 요구하는 사회의 변화와 점점 괴리되고 있다는 사실을 자각했기 때문이다.

OECD 국가의 경우 정부의 역할은 20년 전보다 더욱 증가했다. 그러나 정책의 성격과 이를 다루는 방법들은 상당 부분 아직도 변화되어야 한다. 정부가 공공서비스를 직접 제공하던 방식에서 벗어나 민간부문이나 비영리단체 혹은 간접적인 시장규제자에게 맡기는 방식으로 바뀌고 있다. 게다가 정부의 규제 범위도 사회 경제적 영역으로 확장해 가고 있다.

새로운 정책에 따라 추가되는 재정은 지금까지 임시계정으로 확보하였으나 최근에는 것이 한계에 이르러 재정 압박이 더욱 심화되고 있다. 공공부문의 개혁이 지난 수십 년간 지속되었는데도 정부의 재정은 계속 악화되고 있다. 정부는 현재의 재정 범위 내에서 사회의 변화와 기대를 충족시켜야 한다.

지난 20년간 정부는 공공부문의 관리방법을 급격하고 광범위하게 변화시켰다. OECD 국가의 공공행정은 더욱 효율적이고, 투명하며, 고객 지향적이고, 보다 탄력적이며 성과 중심으로 변화해 왔다. 하지만 공공행정은 공공관리의 기본적인 제도들과 복잡하게 얽혀 있다. 공공부문의 개혁추진가들은 개혁정책들이 사회 전반의 거버넌스 가치에 미치는 효과들을 충분히 인식할 필요가 있다.

주요 공공관리 정책수단의 교훈

개방형 정부

OECD 회원국의 정부는 점점 개방적이고 투명해지고 있으며, 접근하기 쉽고 자문의 역할이 강화되고 있다. 이러한 현상은 새로운 법률과 제도, 그리고 다양한 정책에 반영되었다. 오늘날 OECD 국가의 90%가 정보공개법과 옴부즈만 제도를 가지고 있고, 50% 이상이 고객센터 서비스 표준을 보유하고 있다.

정부는 더욱 접근하기 쉽고 품질 높은 서비스를 제공하며 정보를 얻고자 하는 시민들의 늘어나는 욕구에 부응해야 한다. 특히 테러리즘의 위협에 직면한 OECD 국가가 맞닥뜨린 또 다른 중요한 도전은 국가의 안전과 효과적인 법 집행을 보장하는 동시에 정부의 개방성을 유지해야 한다는 것이다.

공공부문 성과 향상

정부는 성과 지향적으로 변화하고 있다. 성과를 높이기 위해 기획과 보고, 그리고 통제가 더욱 공식화하고 있다. 대부분의 OECD 국가들은 성과관리와 성과예산을 도입해 왔다. 그중 72%는 예산안에 비재정적인 성과자료를 포함하고 있다. 이렇게 해서 고위관리자와 정책결정자들은 유용하고 다양한 정보를 가지게 되었다.

그러나 정부는 조직 내의 행동과 문화를 변화시키기 위해 성과 지향적인 접근 방법을 과대평가하거나 성과에 기초한 시스템의 한계를 과소평가해서는 안 된다. 성과 지향적인 접근 방법은 관리의 탄력성을 증가시킨다. 그러나 핵심과제는 이러한 탄력성이 통제와 균형을 이루어야 하고, 성과측정 시스템이 특정 국가의 전통적인 책임행정 시스템과 융합해야 한다는 것이다.

탄력성이 지나치면 관리의 남용과 오용을 낳을 수 있고, 너무 적을 경우 비효율적이고, 신속하고 적극적으로 대응하지 못할 위험이 있다. 성과와 관련된 거래비용을 항상 점검하고, 사회적으로 내재화된 동기요인과 통제를 적절하게 사용하는 데 더욱 많은 주의를 기울여야 한다.

책임과 통제의 현대화

정부는 광범위하고 복잡한 관리 과정을 어떻게 통제하고 유지할 수 있는가? 지난 15년 동안 기술혁신, 정부구조와 규모의 변화, 성과예산과 관리의 도입 등으로 인해 통제 방식이 부단히 변화해 왔다. OECD 국가에 있어서 통제는 사전통제에서 사후통제로 변화하고, 내부통제가 더욱 강력해지고 증가하는 추세이다.

사적인 거래에 대한 규정과 법률을 이용한 직접적인 통제방식은 비효율적이기는 하지만 상대적으로 정확성이 높고, 시스템의 적절한 운용을 통한 간접적인 통제방식은 보다 더 효율적이지만 상대적으로 정확성이 낮다.

최근 OECD 국가들은 직접적인 통제방식에서 간접적인 통제방식으로 변화하고 있다. 분권화된 시스템, 자율적인 조직운영, 그리고 제3의 서비스 제공자들이 함께 통제하는 방식으로 변화하는 것이다.

기능 재배분 및 조직 재구성

정부가 예산 지출의 범위를 설정하고 그러한 범위 내에서 재배분할 필요성이 커짐에 따라 국가 예산의 기능은 직접적인 지원보다는 전략적인 관리의 수단으로 변화했다. 동시에 예산 배분 과정은 광범위한 관리 개혁의 수단으로 활용되었다.

조직구조를 변화시키는 것은 현대정부의 기본적인 역할이다. 그러나 구조를 변화하고 기존 조직의 재구성하며 새로운 조직을 설치하는 것 등은 경솔하게 실행해서는 안 된다. 조직을 재구성하는 과정에서 행정의 연속성, 제도적 장치, 그리고 장기적인 능력의 손실을 가져올 우려가 있기 때문이다.

자율성이 강한 소규모 공공조직을 계속 설치하다 보면 협력이나 협조를 이끌기가 더욱 어려워진다. 따라서 정부는 기존 조직의 구조적인 강점과 약점을 충분히 이해하고 강점을 강화해야 한다.

시장형 메커니즘의 활용

여러 가지 형태의 시장형 메커니즘은 OECD 국가마다 상당한 차이가 있지만 공통점도 많다. 이들은 정부의 효율성을 증대하는 잠재력을 가지고 있으나, 시장형 메커니즘은 사안별로 다르고, 성공하기 위해서는 특별한 기획이 필요하다.

이러한 기획은 사적인 이익과 공공이익을 혼동하지 않고 공공책임성을 정확하게 규정하면서 핵심적인 거버넌스 원칙을 지켜야 한다. 정부는 우선순위가 변하는 상황에 대비하여 나중에 자유롭게 결정할 수 있는 여지를 남겨두어야 한다.

인적자원 관리의 현대화

OECD 국가에 있어서 인적자원 관리의 현대화는 매우 중요한 요소가 되고 있다. 많은 나라에서 공무원의 인사관리 정책수단들은 법적인 신분과 고용조건을 변경함으로써 민간부문과 점점 유사해지고 있다. 계약직의 확대와 현재 OECD 국가의 3분의 2가 도입하고 있는 성과주의 보수체계

등 개별적인 인사관리 정책이 점점 일반화되고 있다.

이들 개별적인 인사관리 정책은 집단적인 행정문화와는 어울리지 않는다. 초기 개혁추진가들은 민간부문 기술을 공공서비스에 도입하는 경우에 발생하는 복잡한 문제를 과소평가했다. 그러나 전통적인 인사관리 정책도구들을 그대로 유지하는 것이 결코 대안이 되지 못한다.

공공관리와 거버넌스에 관한 종합적인 결론

정부의 현대화는 그 정부가 처해 있는 환경에 따라 그 정도가 달라진다. 모든 정부가 국제적 추세의 영향을 받기는 하지만, 모든 국가에 적용되는 공공관리의 만병통치약이란 없다. 역사와 문화, 그리고 발전 단계에 따라 서로 다른 특성과 우선순위를 가진다. 적응단계에서는 다른 정부로부터 배울 수 있지만, 유사한 환경에 놓여 있지 않는 한 정책 도구 자체나 특정사례보다는 시스템 전체의 역학구조에서 효과를 발휘한다.

핵심과제는 거버넌스 가치의 연속성이나 전략의 기본 취지를 해치지 않으면서 변화되고 있는 사회욕구에 대응할 수 있는 공공부문을 어떻게 조직하느냐 하는 점이다. 현대화된 정부는 다양한 시민단체에 대응할 수 있어야 한다. 하지만 공공서비스가 차별화되고 개인화될 경우 공동체로서의 역량이 약화될 우려가 있다. 새로운 공공관리하에서는 단순한 계약이나 보고 차원을 넘어 공익과 개인들의 동기 및 가치가 연계되도록 해야 한다.

정부는 변화하는 사회에 끊임없이 적응해야 한다. 그러기 위해서는 정부가 일회성 개혁이 아니라 정책을 사회 전체 시스템에 성실하게 적용할 수 있는 범정부적인 공공관리 역량을 가져야 한다. 공공관리가 효과를 거두기 위해서는 문제점을 명확하게 진단하고 결과를 평가해야 한다. 정부에 대한 시민의 기대와 수요는 계속 증가하고 있다. 시민들은 개방적이면서 품질 높은 서비스를 제공받고 복잡한 사회문제가 해결되면서도 기존 체제가 유지되기를 기대하고 있다.

지난 20여 년간 공공부문의 개혁은 효율성을 상당히 증가시켰지만 21세기에 들어 수요가 증가함에 따라 재정을 충당할 수 있는 효율적인 도구를 새롭게 찾아야 한다. 다가오는 20년 동안 정책입안자들은 어려운 정치적 선택에 직면해 있다. 대부분의 정부가 정부부문의 규모를 늘릴 수는 없기 때문에 사회복지 프로그램에 압박을 가하고 있다. 이러한 새로운 공공관리 시스템을 운영하기 위해서는 공동체를 염두에 두고 기획하며, 사회체제 내의 다른 행위자들과 함께 일할 수 있는 뛰어난 기술·관리·정치적 능력을 가진 정책관리 리더십이 필요하다.

공공관리 정책 연구에 대해 개관

공공부문의 현대화에 대한 이 연구는 정부개혁이 실제로 어떻게 작용하고 있는지 더 깊이 이해하기 위해 지난 20년간 OECD 국가들에서 실행되어온 공공부문의 현대화를 개략적으로 설명하고 있다.

이 연구는 주요 공공관리 정책을 조사 연구한 것이다. 그중에 OECD 국가들이 활용한 몇 가지 주요 정책수단들의 추세와 결과를 조사했다. 이것은 개방형 정부, 성과주의, 책임과 통제, 조직 재구성, 시장형 메커니즘의 활용, 공무원·인적자원 관리 등 6가지이다. 연구과정을 통해 이들 정책수단의 성격이 매우 다르다는 점을 발견했다. 어떤 것은 변화를 촉진하는 역할을 했고, 어떤 것은 변화의 결과로 나타났다. 특히 성과는 다양한 공공관리 정책의 목표가 되었다.

이러한 6가지 정책수단의 활용과 공공거버넌스에 미치는 영향과 추이를 조사하여 전체적인 관점에서 분석했다. 즉, 정부를 통합된 하나의 시스템으로 보고, 거버넌스의 관점에서 분석한 것이다. 특정한 공공관리 정책과 정부의 전체 시스템간의 상호작용에 대한 연구를 통해 공공관리와 거버넌스의 역할이 어떻게 변해가고 있는지 설명했다. 그리고 정부가 미래에 도전해야 할 과제들이 무엇인지를 확인하고, 정부의 공공관리 정책이 일관성 있고, 관리 가능하며, 국가 환경에 적합하다는 것을 어떻게 확인할 것인지 도움을 주고자 한다.

이 연구는 연구범위에 한계를 두어 개혁조치들의 일부만을 선택적으로 조사했다. 그 결과 몇 가지 중요한 개혁조치들은 이 연구에 포함되지 않았다. 예를 들어 정부 계층간의 수직적인 권력이동, 중앙정부의 역할 변화, 행정규제의 증가와 완화, 전자정보통신 도구의 파급효과, 이해관계자들의 새로운 네트워크, 그리고 서비스 전달체계의 변화 등이다. 더욱이 공공부문의 개혁조치에 대한 평가는 현재 보유하고 있는 자료가 부족하여 다루지 못했다. 더 종합적으로 분석하고 비교하기 위해서는 제도적인 개혁조치에 대해 지속적으로 연구해야 한다.