

金大中政府의 政府改革過程 研究

김 판 석*

<目 次>

- | | |
|-----------------------|----------------------|
| I. 머리말 | V. 개혁관리와 개혁추진전략 |
| II. 개혁의 방향과 개혁의 우선 순위 | VI. 개혁제약요소와 향후 추진 방향 |
| III. 개혁과제 선정과 추진 | VII. 맺는 말 |
| IV. 개혁추진체계의 적절성 | |

<요 약>

본 논문에서는 공공부문개혁(public sector reform)의 주요 과제 중에서 공기업과 재정개혁을 제외한 정부개혁의 과정(government reform process)을 연구대상으로 하였으며, 개혁과제는 공공부문 중에서도 중앙정부와 지방자치단체에서 추진되었던 것들을 중심으로 연구하였다. 개혁의 성과와 관련하여 설문조사를 통한 계량적 평가방법을 자주 활용하지만, 본 연구는 그러한 방법을 택하지 않고, 개혁과정자체를 중심으로 연구하였다. 따라서 본 연구는 그 동안의 개혁방향, 과제선정, 과제추진, 개혁추진체계, 개혁제약요소, 개혁관리, 개혁추진전략, 개혁제약요소, 그리고 향후 추진방향 등을 중심으로 가능한 한 객관적 시각에서 살펴보고 개혁관리상의 정책적 함의 등을 제시하는 순서로 연구를 진행하였다.

I. 머리말

김대중정부는 외환위기로부터 비롯된 국가위기를 극복하기 위하여 당선직후부터 각종 개혁안을 준비하였고, 그 대강은 4대 부문(금융, 대기업, 노사, 공공부문)을 개혁하는 것으로 정리되었다. 특히 정부부문의 개혁과 관련하여 “공공부문

* 연세대학교 경법대학 행정학교수

개혁”이라는 기초 위에서 여러 가지 개혁안을 준비하였다. 김대중정부가 사용한 용어는 ‘공공부문 개혁’(public sector reform)이라는 것으로 이는 과거의 여러 정권들이 사용했던 ‘행정개혁’이라는 말과는 차이가 있다. ‘공공부문 개혁’이라는 용어는 상당히 광범위한 영역을 대상으로 하는 개혁을 의미한다. 이를테면 정부(중앙정부와 지방자치단체), 공기업과 정부산하단체(출연·위탁·보조기관 등)를 포함할 뿐만 아니라, 보는 이에 따라서는 입법부와 사법부의 개혁까지도 포함할 수 있는 용어라고 말할 수 있다. 즉 이는 민간부문(private sector)이라는 말과 대치되는 것으로, “행정”이라는 말이 내포하고 있는 영역보다 그 범위가 넓은 개념이라고 할 수 있다.

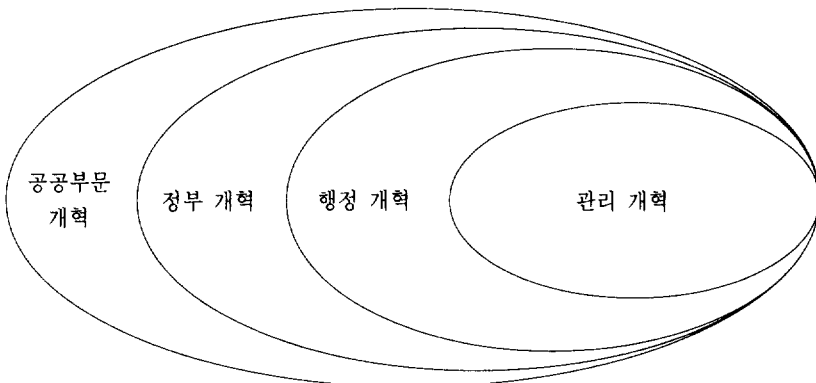
공공부문 개혁이라는 용어를 사용하게된 맥락은 외환위기와 같은 시대적 상황을 고려하여 공공부문도 민간부문 못지 않게 효율성을 제고해야 한다는 경제적인 시각(economic perspective)이 상당히 반영된 탓이라고 볼 수 있다.¹⁾ 아울러 중앙정부와 지방자치단체뿐만 아니라 정부산하단체 등에 이르기까지 공공부문 곳곳에 산재해 있는 비효율적인 문제들을 폭넓게 개혁해야 한다는 위기의식이 투영된 것이라고 할 수 있다. 과거의 정부에서는 주로 행정개혁(administrative reform)이라는 용어를 일반적으로 사용해 왔으나 일부에서는 행정개혁의 함의가 한정적이고 미시적이라는 지적이 있었다. 그래서 현 정부는 공공분야의 여러 영역을 대상으로 보다 광범위한 개혁을 추진하겠다는 구상에 따라 공공부문 개혁(public sector reform)이라는 말을 사용하였다고 해석해볼 수 있다.²⁾ 이상의 여러 가지 이유로 일반국민들은 공공부문 개혁의 의미를 상당히 넓은 의미의 개혁으로 이해하고 있고, 그러한 현상은 개혁을 담당하는 기관이나 개혁추진자들에게 커다란 부담으로 작용하고 있다.

공공부문 개혁이라는 말은 위에서 살펴본 바와 같이 정부개혁보다는 그 범위가

-
- 1) 공공부문 개혁이라 함은 공공부문의 조직구조 혁신, 공공부문의 운영체제와 일하는 방식 개선, 공공부문의 의식·문화 개혁, 정보기술을 활용한 공공부문의 민주성·투명성·생산성 제고, 그리고 공공부문의 재정 및 예산회계제도 개혁 등을 말한다(정부혁신추진위원회규정 제2조 제2항).
 - 2) 한편 정부 내의 공공부문 개혁추진기구라고 할 수 있는 조직을 정부개혁실(Government Reform Office)이라고 명명하고 있을 뿐만 아니라, 최근에는 행정개혁위원회를 폐지하고 대신에 “정부혁신추진위원회”를 구성하면서 ‘정부혁신’이라는 또 다른 용어를 사용함으로써 정부 스스로 용어를 남발하고 있는 셈이다. 개혁과 관련된 상이한 용어들의 남발과 그 의미의 포괄성 내지는 불명확성때문에 일반 국민들은 개념상 혼란을 겪고 있다.

넓다. 하지만 행정부가 개혁할 수 있는 정부개혁의 범위는 공공부문 개혁이라는 의미보다 실제로는 한정되어 있다. 다시 말해서 행정부가 입법부와 사법부 그리고 다른 헌법기관 등의 업무를 권력분립의 차원을 넘어서서 간섭하거나 직접적으로 개혁할 수는 없는 것이다. 공공부문 개혁의 개념적 범위는 행정부의 개혁, 사법부의 개혁, 입법부의 개혁 등을 포함하는 것이나, 행정부가 할 수 있는 것은 사법부와 입법부의 영역을 제외한 것을 말한다. 따라서 정부개혁이 행정부가 할 수 있는 개혁을 의미한다면, 행정개혁은 정부가 할 수 있는 개혁 중에서도 행정의 하드웨어와 소프트웨어에 관계되는 개혁을 통칭한다고 볼 수 있다(물론 논자에 따라서 행정개혁의 범위를 더 포괄적으로 잡을 수도 있을 것이다). 그리고 관리개혁은 행정개혁 중에서도 주로 행정기관의 운영시스템과 관련한 각종 관리혁신(management innovation)과 같은 조치를 말하며, 이는 미국이나 서구 등에서 주로 나타나는 개혁사례이다. 이를 그림으로 표시하면 다음과 같다(그림 1).

이 글에서는 공공부문 개혁이라는 이름아래 실시된 모든 것을 다룰 수는 없기 때문에 연구의 대상을 중앙정부와 지방자치단체에서 실시된 개혁과제만으로 한정하였다. 따라서 공기업 개혁, 정부산하단체 개혁 그리고 재정개혁 등은 본 연구의 대상에 포함되지 않았음을 밝힌다. 본 연구의 목적은 설문조사를 중심으로 개혁의 성공과 실패여부를 계량적으로 따져보기 보다는 정부개혁이 어떠한 과정(reform process)을 통해 진행되었나를 살펴보고, 향후의 정부개혁관리(government reform management)에 도움이 될 수 있는 정책적 함의를 살펴보는데 그 목적이 있다.



〈그림 1〉 공공부문 개혁과 관련된 용어들의 영역 비교

Ⅱ. 개혁의 방향과 개혁의 우선 순위

1. 개혁의 방향

김대중정부는 외환위기를 조기에 수습해야 한다는 절박함 때문에 상황논리상 다분히 “경제적인 시각”에서 개혁을 추진했다고 볼 수 있다. 따라서 현 정부 초기에는 행정의 여러 가지 이념 중에서도 주로 능률성(efficiency)위주의 개혁이 추진되었고, 경제위기수습이라는 커다란 과제를 앞두고, 민간주도, 시장경제, 기업가적 관리, 경쟁과 개방 등의 용어들이 정책결정자들의 주된 화두가 되었다. 그러한 맥락에서 정부의 개혁방향은 “작지만 봉사하는 효율적인 정부”라는 모토(motto)로 정리되어 발표되었다. 이 말 속에는 작은 정부, 봉사하는 정부, 그리고 효율적인 정부라는 요소가 포함되어 있다. 이를 위해서 정부의 역할 변화(단순집행역할보다는 국정운영정책과 전략적인 역할중시), 적용원리 변화(관료 메커니즘에서 시장메커니즘), 행정체계변화(공무원중심에서 수요자중심), 예산운영 변화(투입위주 예산에서 성과관리 예산), 서비스 공급변화(독점적 공급체계에서 민·관 경쟁체제) 등 세부방향이 제시되었다. 다시 말해서 시장메커니즘 중시, 성과중심, 그리고 (국민)고객지향적 원리와 더불어 정부기구와 인력감축 등이 국민의 정부 개혁과정에서의 주된 개념들이 되었다. 이러한 이슈들은 국내에서는 새로운 것일지 모르나, 국제적으로는 생소한 것이 아니다. 왜냐하면 구미에서 1980년대 후반 내지는 1990년대 초반부터 이러한 아이디어에 대해 많은 논의가 있어왔기 때문이다. 따라서 현 정부의 개혁주체들이 손쉽게 이러한 아이디어를 활용하게 된 것이라고 추정해 볼 수 있다.

앞서 지적한 경향은 신자유주의(neo-liberalism)에 이념적 뿌리를 두고 있다. 국내외에 신자유주의가 확산되면서 신자유주의적인 시각이 한국의 정부개혁에도 상당히 반영되는 경향을 나타내었다. 영국을 비롯한 영연방 국가들에서 신자유주의적인 개혁조치가 단행되고 “작은 정부”를 구현하는 개혁모델이 유행하면서 이는 영연방뿐만 아니라 아시아 등 다른 여러 나라에도 많은 영향을 미쳤는데, 특히 경제적인 위기상황에서는 더욱 그랬다. 특히 웨스트민스터 스타일(Westminster-style)의 개혁이라고 할 수 있는 신공공관리(new public management) 혹은 관리주의(managerialism) 등이 영국은 물론 호주와 뉴질랜드 등 여러 나라에 확산되면서 경제적인 시장논리가 개혁정책에 많은 영향을 끼치게 되었다. 신공공관리나 관리

주의의 핵심적인 아이디어로는 “경쟁과 개방, 고객 서비스, 결과 및 성과 측정, 정보기술 활용, 민영화, 그리고 자율화 등”이다(임도빈, 2000; 정승건, 2000).

하지만, 신자유주의에 대한 비판도 만만치 않다. 특히 신자유주의의 빛과 그림자를 균형있게 따져보아야 한다는 지적이 많다(강명세, 1998; 이병천, 1998; 임혁백, 1998; 정대화, 1998; 송하중, 1999; 우정은, 1999; 이종찬, 1999; 박은홍, 2000; 임경훈, 2000; 김성구, 2000; 안병영, 2000).³⁾ 서구선진국의 경우에는 과다한 복지비용의 지출로 인한 재정악화와 정부의 비효율성이 문제가 되어 재정과 조직 등을 감축해야 한다는 논리로 발전되었다지만, 한국의 경우는 아직 복지행정이거나 복지정책이 제대로 실현되거나 뿌리를 내리지도 못한 상태에서 IMF사태를 맞았다. 실업구제 등 복지를 오히려 확장해야 할 처지에 있는 상황에서 신자유주의적인 정책을 수용함으로써 그것이 과연 올바른 선택인가에 대한 지적이 많다. 따라서 신자유주의적인 비전을 한국에 그대로 수용하기보다는 이를 수정하여 한국적인 상황에 맞는 대안을 모색하고 좀 더 한국현실에 적합한 방안을 처방하여 추진하는 것이 타당하다.

그리고 능률성위주의 개혁방향이 경제위기 상황에서는 저항이 덜 했지만, 경제위기가 진정되기 시작하면서 이에 대한 비판이 높아지기 시작했다. 시장경제와 관련하여 민간의 자율성을 신장시키고 유연성과 투명성의 개념을 정부활동에 도입하는 것 등은 점차 진전되고 있지만, 상대적으로 민주주의를 신장시키는 정책(민주화, 분권화, 다양화, 자율화 등)들은 상대적으로 큰 진전을 보지 못했다는 비판이 늘어나고 있다. 특히 민주주의 신장에 관한 부분은 시민단체들이나 학자들 사이에서 자주 지적되는 문제점이라고 할 수 있다. 다시 말해서 현 정부는 경제위기 수습이라는 과제추진에 몰입한 나머지 아직도 권력기관 곳곳에 남아 있는 비민주적인 요소를 척결하는 데에는 상대적으로 소홀했다는 비판을 받고 있는 것이다. 특히 “야당”에 의한 정권교체가 실현됨으로써 과거 정권들보다는 민주화를 저해하는 것들에 대해서 보다 높은 강도의 개혁이 이루어질 것이라는 일반 국민들의 기대를 제대로 소화하지 못했다는 비판에 주목할 필요가 있다. 사실 그 동안 경제위기 극복이라는 절박한 과제 때문에 능률성 위주로 개혁방향을 잡았다고

3) 전체적인 파이(pie)는 늘어날지 몰라도 빈부격차·소득격차·정보격차는 심화되고, 또한 시장의 기능은 크게 확대되지만, 국가역할은 축소되면서 공익보장이 위협받고 있으며, 승자에게는 많은 상이 돌아가지만, 패자에게는 가혹한 불이익이 부가되므로 세계화나 신자유주의의 밝은 빛(light)만 강조할 것이 아니라, 그 어두운 그림자(shadow)를 치유하는 정책도 펼쳐야 한다는 지적 등이다.

이해되지만, 아직도 우리 사회에는 권위주의적인 잔재가 많이 남아 있으므로 아무리 개혁환경이 어려워져도 이를 결코 간과해서는 아니 된다. 따라서 앞으로는 그 동안 상대적으로 열정과 관심을 덜 쏟았던 민주화와 분권화 등과 관련된 개혁을 마땅히 추진해야 할 것이다.

2. 개혁환경과 개혁의 우선 순위

초기에 김대중정부는 개혁을 추진할 수 있는 매우 좋은 환경을 만났다고 할 수 있다. 왜냐하면 지난 1997년 말에 환란을 겪으면서 위기극복을 위해서는 “개혁하는 길 외에는 다른 대안이 없다”는 국민적 공감대가 형성되었기 때문이다. 이러한 국민적 공감대는 개혁을 추진하는데 있어서 매우 유리한 환경을 형성해주었다고 할 수 있다. 이를 간단히 요약하자면 “위기를 이유로 삼아 최적의 개혁환경”이 조성(crisis as a catalyst)된 셈이었다.

이러한 상황적 요인으로 인해서 정부는 4대 부문 개혁을 추진하게 되었는데, 이 4대 부문 개혁과제는 일견 동일한 우선 순위를 가지고 있는 듯 하지만, 실제로 진행되는 과정에서는 우선 순위가 다르게 나타났다. 논리적으로는 4대 부문 개혁이라는 틀 속에서 각 부문의 개혁이 동시병렬적으로 추진하는 것으로 표명되었지만, 각 부문의 성격이나 위기성 혹은 절박감 등에 따라 우선 순위에 차이가 발생하였다.

환란을 겪으면서 환율 폭등으로 인해 정부의 국정책임자는 환율안정에 주력할 수밖에 없었고, 실업률 급증으로 인해 노사관계가 악화되자 노사정위원회를 통한 노사안정에 국정의 관심을 집중하게 되었으며, 동시에 외국의 신용평가와 기업경영부실을 개선하기 위해서(대)기업(재벌)개혁을 서두르게 되었다. 이러한 과정 등에서 결국 공공부문 개혁이 국정수행의 우선 순위에서 밀리게 되었다. 즉, 정부개혁은 여러 부문의 개혁중 하나(one of them symptom)로 인식된 것이다. 과거에는 ‘개혁’이라고 하면 행정개혁을 으레 떠올릴 정도로 그 비중이 높았지만, 현 정부에서는 공공부문 개혁이 4대 부문 개혁 중의 “하나”가 되다보니 개혁추진 노력과 성과 등이 상당히 분산되어 나타나는 상황이 되었다.

아울러 다른 3개 부문(금융, 기업, 노사개혁)이 심각한 위기국면에 접해 있었지만, 공공부문은 상대적으로 당장에 중대한 위기를 초래할 정도의 급박한 상황은 아니었기에 우선 순위에서 밀렸다(lower priority)고도 할 수 있다. 물론 이는 공공부문의 개혁이 다른 분야보다 덜 중요하다는 것을 의미하는 것은 아니다. 단지 다른 부문에서처럼 화급을 다룰 만큼의 심각한 위기국면에 접해있지 않았다는

점이다. 이는 정부의 각종 보도나 청와대 모임의 보고순서 등에서도 잘 나타나는데, 공공부문 개혁이 다른 3개 부문 개혁과제가 발표되거나 논의되고 난 제일 나중에야 짧게 논의되곤 한 경우가 그러한 상황을 반증해준다.⁴⁾

Ⅲ. 개혁과제 선정과 추진

1. 개혁과제 발굴과 추진

기획예산위원회가 1998년 2월 28일에 설립되고 기획예산위원회 내에 정부개혁실이 설치되었다. 개혁기구가 정부조직의 한 형태로 만들어지면서 개혁추진에 무게가 실렸고, 인적 구성원도 부분적이긴 하지만 외부수혈이 이루어짐으로써 개혁기구의 전문성을 보강하는 계기가 되었다. 그후 행정개혁위원회를 설치할 수 있도록 1998년 4월에 대통령령이 뒷받침됨으로써 기획예산위원회 자문기구로서의 행정개혁위원회가 설치되었다. 이것이 설치되면서 행정개혁비전과 계획이 설정되어 개혁과제가 선정될 것으로 기대되었다.

그러나 실제로 개혁과제는 행정개혁위원회가 설치되기 이전에 선정되었다고 볼 수 있다. 왜냐하면 대통령선거 직후에 구성된 정권인수위원회와 1차 정부조직개편을 주도한 정부조직개편심의회 등에서 활용한 개혁과제 리스트가 있었기 때문이다(기획예산위원회, 1998). 이것이 소위 “국민의 정부 100대 국정과제”라는 것이며, 이는 현 정부개혁의 주요 개혁과제목록으로서의 역할을 하게 되었다.

물론 부분적으로 기획예산위원회(현재의 기획예산처)가 새로운 과제를 선정하기도 하고 수정하기도 했지만, 기본적으로 “국민의 정부 100대 국정과제”가 현 정부의 개혁과제 리스트 역할을 하였다고 말할 수 있다.⁵⁾ 물론 100대 과제를 선정하는 과정에서 정부의 어떤 부분이 문제이었나를 점검했을 것으로 미루어 짐작

4) 지난 정부에서 행정쇄신위원회가 행정개혁을 추진해나갈 때 대통령이 행정쇄신위원들을 직접적으로 격려한 사례가 여러 차례 있었고, 행정개혁이 대통령 의제로 다루어지곤 했다. 또한 행정쇄신위원회가 결정을 하면 그 결과가 국정에 곧 바로 반영되곤 하였다(박동서, 1998). 그러나 현 정부에서는 그러한 사례가 미진했다.

5) “국정개혁 100대 과제”라는 것이 어떤 경로를 통해서 어느 정도의 국민적 합의나 총화를 모은 것인가에 대해서는 비판이 많은 것이 사실이다. 개혁청사진을 도출하는 작업이나 과정이 만족스럽지 못했다는 일부 비판은 앞으로도 계속 논란거리가 될 것이라고 보여진다.

하지만, 기획예산위원회나 행정개혁위원회가 그 리스트를 원천적으로 도출하지는 않았다는 점에서 실제 개혁과제 총괄 리스트는 행정개혁위원회가 설치되기 이전에 선정되었다고 볼 수 있다.

이러한 영향으로 행정개혁위원회에서 개혁과제를 새롭게 발굴하거나 새로운 비전을 논의하거나 하는 등 개혁청사진을 만드는 역할을 제대로 할 수 없는 상황이었다. 다시 말하면 행정개혁위원회의 역할은 “이미 달리고 있는 열차에 탑승한 형식”이었지, 열차를 어느 방향으로 어떻게 출발시킬 것인지를 스스로 결정하여 진행한 상황은 아니었다. 물론 행정개혁위원회의 운영과정에서 개혁청사진을 논의하고 새롭게 정리해보자는 제안이나 지적은 내부적으로 여러 차례 있었지만, 그것이 구체적으로 현실화되지는 못했다.⁶⁾ 이런 이유 때문에 행정개혁위원회는 여러 차례 이 기구의 위상과 활동방향의 개선을 기획예산처를 통해 건의한 바 있었다.

실제로 행정개혁위원회는 정부개혁실에서 준비한 “각종 개혁이슈들을 검토하고 사전에 논의하는 역할”을 하였으나, 행정개혁위원회가 자체적으로 독립된 의제를 설정 (agenda setting)하거나 정책을 개발하여 결정 (policy making)하는 데는 구조적으로 한계가 있었다. 오히려 정부개혁실에 속해있는 개혁담당 공무원들이 주도적인 역할을 수행하였다고 할 수 있다. 이러한 점에서 현 정부의 개혁추진 모형은 “행정기관주도형”이었다고 말할 수 있다. 물론 “행정기관주도형”이라고 해서 이를 부정적으로만 해석해서는 안될 것이다. 당시의 행정관료 중에는 민간분야의 컨설팅 전문가나 회계사, 변호사, 연구원출신 전문가들이 참여하고 있었을 뿐만 아니라, 정부개혁실에 근무하는 공무원들도 개혁마인드가 있는 엘리트직원들로 구성되어 있었다. 따라서 참신한 아이디어가 많이 수용되었다는 점을 간과해서는 안될 것이다.

다만 여기서 지적해두고자 하는 것은 외부에서 생각하는 것처럼 행정개혁위원회가 개혁과제를 주도적으로 개발하거나 의제를 독자적으로 결정하여 집행하도록 한다거나 하는 등의 역할을 하는데는 현실적인 한계가 있었다는 점이다. 즉 행정개혁위원회의 역할은 주로 정부개혁실에서 준비한 안을 심의하고 토론하여 개혁안을 추천하는 상황이었다.

6) 행정개혁위원회 규정(대통령령 제15,775호)에 의하면, 행정개혁위원회의 기능은 행정개혁기본계획수립, 정부의 조직과 기능조정, 중앙과 지방자치단체간의 기능재정립, 정부산하기관 개편, 업무성과 측정 등을 연구·심의하여 기획예산위원회 위원장(현 기획예산처 장관)에게 건의하는 것으로 되어있다.

이와 관련하여 미국의 경우를 살펴보면 시사하는 바가 많다. 미국의 경우 클린턴 대통령이 취임한 후 약 6개월간 정부개혁청사진 준비작업을 공식적으로 수행하였다는 점이 우리의 접근방법과 커다란 차이 중의 하나이다. 클린턴 정부가 취임한 이후 개혁적인 행정관료들을 각 부처로부터 파견받아 국가성과심의회(National Performance Review)라는 조직을 만들고 이들로 하여금 개혁청사진부터 만들도록 하였다.⁷⁾ 그리고 클린턴 대통령은 이 일을 고어부통령이 전담하도록 하였고, 고어 부통령은 자신의 정치적 장래와 관련된 일이라 생각하고 매우 의욕적인 준비활동(취임 후 약 6개월간의 활동)을 통해 청사진을 보고서형태로 발간한 후에 이 계획에 따라 개혁을 추진하게 된 것이다. 다시 말해서 미국의 경우에는 새로운 정권이 출범하면서 개혁전담조직을 공식적으로 만들고 이 조직으로 하여금 일정기간 동안 개혁청사진을 확실히 준비시킨 다음 그것을 바탕으로 개혁을 추진하였다는 점이 우리의 경우와 크게 다른 점이라 할 수 있다. 우리의 경우는 김영삼정부나 김대중정부 공히 공식적인 개혁조직을 구성하여 일정기간 동안 준비작업을 거쳐 개혁청사진을 마련한 다음 개혁을 추진하는 접근방법을 택하지 않고, 공식적인 기구를 만들자마자 곧바로 개혁작업에 돌입함으로써 개혁 청사진 등을 사전에 만들지 못했다. 이러한 지적은 앞으로 새로운 정부가 들어설 때 참고할 만한 아이디어라고 할 수 있다.

2. 중앙정부와 지방자치단체의 개혁

1) 중앙정부의 개혁

김대중정부가 추진한 과제는 여러 가지가 있지만, 이들을 조직개편과 운영시스템 개선으로 대별할 수 있다. 조직개편과 운영시스템 개선을 개괄하면 다음과 같다. 첫째, 구조조정부문에서 조직개편은 정권이양기에 단행한 1차 조직개편과 경영진단을 통해 추진한 2차 조직개편이 있다. 조직개편의 구체적 내용에 관한 것은 정부자료(기획예산위원회, 1998; 기획예산처, 1999) 등에 상세히 소개된 바 있으므로 본 글에서는 생략하기로 한다.⁸⁾ 조직개편상의 문제점 등을 중심으로 먼

7) 클린턴 정부 2기에는 그 명칭을 변경하여 National Partnership for Reinventing Government(NPR)이라고 하였으나, 약칭은 여전히 NPR로 통칭했다(www.npr.gov).

8) 기획예산처 정부개혁 홈페이지(<http://www.reform.go.kr>)나 행정자치부 홈페이지(<http://www.mogaha.go.kr>)의 자료실에 정리되어 있다.

저 몇 가지를 지적하면 다음과 같다.

제 1 차 정부조직개편의 경우, 정부조직개편심의위원회가 만든 안이 국회의 심의과정을 통해서 크게 왜곡되었다는 것이 일반적인 중론이다. 물론 개편안 내용에는 부총리제를 없애고 국무위원 숫자를 줄이는 등의 긍정적인 측면도 있었지만 당초의 안이 국회의 심의과정을 거치면서 많이 바뀌게 되었다. 야당의 견제가 강한 여소야대 정국에서 여당책임자와 정부관계자들은 정권출범 전에 조기타결을 해야 한다는 압박감을 가지면서 타협을 하게 되었다. 그리고 조직개편에 저항하거나 반대하는 입장에 있는 정부 내의 일부 부처 공무원들은 야당의원들을 찾아서 로비를 하게 되었다. 그 외 각 부처의 이해관계가 걸린 문제들도 국회의 정부조직법 개정과정을 통해 일부 변하게 되었다. 이것은 개혁을 완성하기 위해서는 국회에서 해당 상임위원회 등의 국회의원들에게 자세한 설명과 설득을 하지 않으면 본래의 개혁안이 크게 변질될 수 있음을 실감하게 해준 사건이었다. 다시 말해서 변법(變法)이 마무리될 순간까지 개혁을 추진하는 당사자들은 조금도 망심해서는 안 된다는 교훈을 남겼고, 개혁과정에서 “국회의 기능이 중요함”을 깨닫게 해준 사건이었다.

제 2 차 정부조직개편의 경우, 조직개편을 위해 정부조직 경영진단이 유사 이래 쏠정부적으로 실시되었다(오석홍, 1999). 초기에 기획예산위원회와 행정개혁위원회에서 “일부 부처만 시범적으로 경영진단을 실시하자”는 주장이 있었지만 그러한 주장은 점차 힘을 잃었고 정치적 논리 등으로 인하여 결국 쏠부처가 경영진단을 받게 되었다. 경영진단은 민간 컨설팅 회사들과 연구기관들이 참여하여 실시하였고, 이 결과를 바탕으로 경영진단조정위원회가 개혁안을 준비하였다. 이 과정에서 경영진단에 관해 언급할 것은 다음과 같다. 우선 경영진단에 많은 비용이 소요되었고, 그 비용에 대한 효용성에 대해서 지금도 비판이 제기되고 있다는 점이다(조선일, 1999). 그 비용이 많은가 적은가에 대해서는 보는 이에 따라서 생각이 다를 수 있지만, 40여억원은 많은 비용임에 틀림없다. 그리고 상당한 비용을 지불하고 실시한 경영진단의 내용이 그 동안의 정부개혁에 얼마나 활용되었는가 하는 점에 대해서도 반성의 여지가 많다.

정치는 현실인데 “쏠 부처를 상대로 경영진단을 실시하여 개혁안을 만들어 보자”는 생각은 현실과 괴리된 이상론이었음이 여실히 나타났다. 경영진단 이전이나 경영진단 중간과정에서 앞으로의 개혁이 어떤 방향으로 진행될 것이냐를 따지고 물으면 “경영진단 결과가 나올 때까지만 기다려 보라”는 것이 정부 내의 개혁담당자들의 답변이었다. 한동안 이 말은 개혁부진 구실이나 개혁지연 이유의 방

패막 역할을 해주었고, 그 말은 약효가 있었다. 그러나 경영진단의 결과를 정부가 충분히 활용하거나 관련된 개혁후속조치를 추진하는데 실패함으로써 경영진단의 효용성에 대한 질문에 자신 있는 대답을 하기가 어렵게 되었다.

그리고 제 2 차 정부조직 개편을 추진하면서 과감한 조직통폐합들도 당초에 포함되었으나, 이것들은 현실론에 따라 우선 순위에서 밀리게 되었다. 당시 통폐합 대상으로 거론되던 관련부처나 기관들의 반발과 저항으로 일부 안들은 완화되었는데, 심지어 국무회의 등에서도 일부 부처의 반발이 계속되자 결국에 가서는 국무총리와 대통령까지 나서서 신중히 검토하여 처리할 것을 주문하게 되었다. 그래서 대부분의 경우 완화되거나 점진적인 안이 채택되는 선에서 제2차 정부조직 개편이 마무리되었다.⁹⁾ 제 1 차 조직개편이 있는 지 다시 1년여만에 대규모 2차 조직개편이 단행됨으로써 정부 내의 공무원들의 불안감이 가중되고 개혁피로감이 증폭되는 부작용을 낳았다. 아울러 1차 조직개편에서 미완의 과제로 남겨두었던 일부 부처 기능조정(경제부처 기능 조정 외 산업자원과 정보통신통합, 노동과 보건복지통합, 교육과 과학기술통합조정안 등)이 2차에서도 이루어지지 않아 아직도 미완의 과제로 남게 되었다. 이와 같은 통폐합 이슈는 앞으로 새로운 정권이 들어서게 되면 재론될 것으로 전망된다.

또한 1999년 제 2 차 정부조직개편이 끝나고 난 뒤에는 “2000년 4·13총선 준비”라는 정치적 스케줄에 밀려 정부개혁추진은 현실적으로 가장 커다란 장애를 만나게 되었다. 즉, 1999년 중반부터 거의 1년 정도는 행정개혁위원회의 활동도 뜸해질 정도로 개혁추진은 중대한 장애를 만나게 되었다. 정권초반기에 총선 계획이 있음으로 해서 개혁추진에 매우 커다란 걸림돌을 만나게 된 것이므로, 미국 처럼 대선과 총선 등을 통합하여 실시하는 방안을 앞으로 여러 각도에서 검토해 볼 필요가 있다.

그리고 “운영시스템 개혁”을 위해서 책임운영기관화, 개방형 임용제, 전자정부 구축, 공무원 보수제도 개선, 고객지향적 정부 구축 등을 그 동안 추진하여 왔다. 이처럼 국민의 정부의 정부개혁은 조직개편뿐만 아니라 운영시스템 개선에도 열의를 보였다는 점을 일단 긍정적으로 평가해야 할 것이다. 특히 하드웨어뿐만

9) 그 외에도 23개에 달하는 공무원 교육훈련기관을 10개 독립기관 및 5개 병설기관으로 통폐합하였으며, 각종 위원회도 정비하였다. 그러나 위원회 문제는 새로운 정권이 들어설 때마다 늘어나고 또 그 과정에서 일부는 정비되는 현상이 마치 수레바퀴처럼 반복되고 있으므로 이에 대한 감독과 평가는 한시적으로 끝나서는 안 되고 지속적으로 평가하여 지속적인 위원회 남설과 오용을 경계해야 할 것이다.

아니라 소프트웨어 개선에 상당한 비중을 둔 것은 바람직하다고 판단되고, 이는 현 정부개혁의 주요 특징 중의 하나로 꼽을 수 있다. 정부가 실시한 경영진단도 궁극적인 목적은 소프트웨어 개선에 초점을 두었기 때문이라고 할 수 있다. 그러나 당초의 계획대로 운영시스템 개선작업을 현재 얼마나 활발히 추진하고 있는가에 대해서는 비판적인 여론이 높다. 그 중에서 주요 과제 몇 가지만을 중심으로 개괄하면 다음과 같다.

첫째, 책임운영기관의 경우, 1차 조직개편 안에서 특허청과 운전면허시험장 등이 책임운영기관 대상으로 선정되었고, 2차 조직개편 안에서는 25개 기관이 검토 대상으로 추천되었다(유훈, 1999). 초기에 총10개의 기관이 시범기관으로 선정되어 책임운영기관 형식으로 운영되고 있고, 2001년 1월부터 13개 기관이 추가로 책임운영기관화될 예정이다.¹⁰⁾ 책임운영기관화를 위해 시범적으로 운영하기로 한 것은 적절한 조치라고 생각된다. 자칫 제도적으로 보완이 되지 않은 상태에서 전면적으로 실시했다가 좋은 제도를 망치기보다는 시범적으로 실시하면서 문제점을 보완하며 점진적으로 실시해 가는 추진방법은 적절하나, 아직은 성공적이라고 볼 만한 증거를 찾기 어렵다. 책임운영기관이 성공하기 위해서는 본래의 목적대로 예산·인사·조직 등에 자율성이 주어져야 한다. 다시 말해서 조직운영의 자율권을 대폭 확대하여 부여하고, 운영성과에 대하여는 이에 상응하는 유인체계와 책임성을 강화하도록 해야 할 것이다. 그리고 기관장 자리에 전문성이 있는 책임자가 임명되었는가가 중요한데, 현재 일부의 경우에는 이전 점직자가 임명되는 등의 제도운영상에 개선해야 할 문제점이 많이 나타나므로 “기관장추천위원회”를 의무화하는 등 제도적인 보완책을 마련해야 할 것이다. 그리고 이들 기관을 평가할 경우에는 기존 공조직처럼 회계감사나 처벌위주의 감사체계를 적용하기보다는 성과위주의 감사체계를 적용하는 것이 타당할 것이다.

둘째, 개방형 임용제의 경우 중앙인사위원회는 기획예산처 및 행정자치부 등과 협의하여 그 제도를 정착시키려고 노력하고 있으나, 행정현장에서 실제로 나타나고 있는 결과는 그렇게 만족스런 수준은 아니다. 우수한 외부전문인력이 공직으로 들어갈 수 있도록 하는 유인체계(보수나 근무조건 등)와 홍보가 부족하여 아

10) 1999년 1월에 “책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률”을 제정한 후, 동년 7월에 “동법시행령”이 제정되고 2000년 1월부터 10개 책임운영기관이 시범 실시되고, 2001년 1월에는 13개 기관이 추가로 설치·운영될 예정이다. 그러나 행정현실과 괴리되는 문제점들이 발생하면서 동법과 시행령 등이 개정되어야 한다는 여론이 높다.

직은 외부전문가들에게 커다란 매력을 주지 못하고 있어서 개방형직위에 대한 외부응모자가 적은 편이다. 그리고 정책적으로 중요한 직위를 개방하기보다는 상대적으로 한직이거나 선호도의 우선 순위가 낮다고 할 수 있는 직원들을 개방하는 등 내부적 문제가 아직도 잔존하고 있다. 사실 각 부처별로 이 제도를 적극적으로 활용하지 않으면 성공하기 어려우므로 이 제도의 추진여부를 장·차관의 실적 평가와 연계하여 주기적으로 평가하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 앞으로는 민·관간 혹은 관·관간의 이동(job mobility)이 원활해질 수 있도록 임용제도와 보수제도 전반에 걸친 패키지(package) 형식의 개혁이 계속되어야 할 것이다. 이는 폐쇄적인 우리 나라 노동시장 구조와 조직문화까지를 감안하여 좀 더 종합적으로 추진되어야 할 것이다.

셋째, 전자정부 구축은 전체적으로 미진하다고 해야 할 것이다. 왜냐하면 전자정부를 구축하기 위해서는 쟁정부적으로 힘을 모아 추진해야 할 것이나, 현재는 산발적으로 추진하고 있는 실정이다. 점차 정보사회(e-society) 혹은 지식기반사회(knowledge-based society)로 발전되어 가고 있는데도 불구하고, 현재 우리 정부는 아직도 전자정부(e-gov)를 종합적으로 추진할 수 있는 체제가 되어 있지 못하다.¹¹⁾ 최근 정부 내에 인터넷 활용도가 높아지고 민원서비스가 개선되는 등 가시적인 효과가 있는 것은 사실이지만, 이것은 정부만 그런 것이 아니라 사회전반적인 현상이다. 정보통신기술(ICT)의 발전속도에 걸맞은 전자정부 구축노력은 미흡하다고 보는 것이 일반적인 평가이다. 사실 기획예산처 내에도 이를 담당하는 조직이 없을뿐더러 정보통신부나 행정자치부가 전담할 성질도 아니다. 따라서 전자정부 추진체계의 개선이 필요하다. 전산망 연계체계를 구축하는 것 등은 기술적인 문제일 수 있지만, 전자정부 구축문제는 기술이나 산업적인 이슈가 아니라 국정관리의 이슈이고 리더십 이슈라는 점을 명심해야 한다. 그리고 전자정부를 구축할 때 “누구의 시각과 누구의 편의를 위해서” 할 것인지에 대한 검토와 주의가 필요하다. 자칫 정부나 행정관료중심의 시각에서 행정기관이나 행정관료의 편의를 위해서 전자정부를 구축하는 실수는 없어야 할 것이다. 전자정부를 구축할 때 민주주의의 이념을 염두에 두고 추진해야지 기술적으로 접근해서는 안 된다. 다시 말해서 국민의 시각에서 국민의 편의를 위해서 전자정부를 구축하여야 할 것이다. 아울러 정보기술을 활용하거나 접근할 만한 여건을 가진 사람(haves)과

11) 최근에는 e-시대라고 할만큼 e-society, e-education, e-government, e-commerce, e-business, e-approval, e-conference와 같은 말들이 등장하고 있다.

그러한 것을 갖지 못한 사람(have-nots)간의 정보격차(digital divide)나 지식격차(knowledge divide) 혹은 과학기술의 격차(science & technology divide) 등으로 인해 발생할 수 있는 사회문제가 심각한 사회적 문제로 비화되지 않도록 정부도 격차해소 대책(보편적 서비스 제공이나 소외계층을 위한 교육훈련 지원 등)을 강구해야 할 것이다(김성태, 1998; 강휘원, 1999). 전자정부(e-gov)는 “기술(technology)의 문제가 아니라 관리(management)의 문제”이므로 개혁기구에서 전략적으로 추진하는 것이 타당하다. 많은 선진국들은 전자정부 구축기능을 개혁기구에 포함하여 추진하고 있으나 우리의 경우는 그렇지 못한 실정이다.¹²⁾

넷째, 공무원 보수제도의 개선은 중앙인사위원회와 행정자치부 및 기획예산처 등과 협력하여 3급 이상의 경우에 연봉제를 실시하고 이들의 연봉은 성과측정을 전제로 한다는 점에서 성과급의 개념이 적용된 것이라고 볼 수 있으므로 과거보다는 진일보한 제도라고 할 수 있다(오석홍, 2000). 그러나 3급 미만의 경우에 적용하기로 했던 성과상여금제도는 본래의 목적과는 달리 수혜액수를 하향조정하고 수혜범위를 늘려 성과상여금이 일반 보수로 흡수되는 방향으로 변질되고 있는 형국이다.¹³⁾ 아울러 보수는 기본급과 수당으로 구성되어 있으나 수당의 비율이 비정상적으로 높은 현실을 감안하여 수당을 봉급에 대폭 포함하여 수당체제를 정비하는 체제로 가야만 보수개혁이 제대로 이루어질 것이다. 보수를 현실화하는 것은 부패를 줄이고 공무원의 사기를 제고하는 길이다. 아울러 이제는 하후상박(下厚上薄)의 원리를 강조할 것이 아니라 상하 공히 하후상후(下厚上厚)의 방향으로 나아가야 한다. OECD국가 중에서 고위관료들의 보수를 비교해보면 한국의 상태는 매우 낮은 것으로 평가되고 있는데, 일부 연구에서는 이를 부패의 한 원인으로 지적하기도 한다. 보수제도개혁은 국가의 재원조달과 관련된 지불능력, 민간기업임금과의 비교, 수당제도를 정리하여 기본급에 포함하는 문제, 이와 관

12) 미국의 경우 NPR에서 담당(Access American Team)하고 있고 미국 대통령은 더욱 공격적인 전자정부 정책을 발표한 바 있다. 영국의 경우도 내각사무실의 Central Information Technology Unit(CITU) 등에서 추진하고 있다. 일본 총리도 특별전담 조직을 한시적으로 만들어 정보기술(IT)을 활용한 전자정부 구축에 집중적인 예산 투입을 하겠다는 개혁안을 발표한 바 있다(Daily Yomiuri, 2000년 7월 6일, 1쪽).

13) 성과도 중요하지만, 조직문화가 아직도 여전히 연공서열을 중시하는 풍토이기 때문에 이러한 조직문화를 개선하는 노력이 병행되지 않으면 성과급제도 자체만으로는 본래 의도한 소기의 목적을 달성하기 어렵다. 아울러 팀(team)중심의 성과급제도 도입도 검토할 필요가 있다.

련된 연금수급관계 등을 “종합적으로 검토”해야 할 것이다.¹⁴⁾ 따라서 중앙인사위원회와 행정자치부 및 기획예산처 등 세 기관이 협력하여 특별 태스크포스를 만들어 좀 더 연계성을 가지고 종합적으로 추진하는 것이 바람직할 것이다.

다섯째, 정부는 국민만족도 조사를 실시하는 등 (국민)고객서비스를 개선하는 작업을 추진하였다. 아울러 “행정서비스헌장제”를 도입하여 “행정서비스헌장제정 지침”(대통령훈령)을 통해 기관별 헌장을 제정하여 공표하도록 했다. 이는 이미 영국에서 활용한 “시민헌장제도”를 응용한 것으로 행정기관으로 하여금 국민(고객)들에게 제공해야 할 서비스기준(service standards) 등을 공표하고 이를 성실하게 지키도록 하여 국민들의 서비스 만족감을 제고하자는 제도로서 만시지탄(晩時之歎)의 감이 있지만, 최근 이 제도를 도입한 것은 다행한 일이라 하겠다.¹⁵⁾ 그러나 서비스 헌장이 아직도 선언적인 내용이 다수 포함되어 있고, 좀 더 개선되고 구체적인 기준을 설정하여 발표하는 것에는 아직도 소극적이다. 겉포장과 내용물 모두 개선되어야 할 것이나, 겉포장만 바꾸는 식은 지양되어야 할 것이다. 국민들이 기대하는 날짜까지 서비스를 제공하지 못하는 경우에는 작업상 애로를 리엔지니어링(business process reengineering) 하여 지연원인을 제거하거나 개선하는 보다 적극적인 행정서비스 개선 노력이 병행되어야 한다. 상징적이며 정치적인 제스처 목적의 서비스헌장이 아니라, 진정으로 국민을 위해서 실제로 정부기관이 지키며 준수할 수 있는 과업달성기준(standards for task achievement)이 되도록 개선해야 할 것이다. 그리고 공신력있는 기관이 이를 정기적으로 평가하는 내외평가 제도도 함께 활용해야 할 것이다.

2) 지방자치단체의 개혁

현 정부에 들어와서 지방자치단체의 경우에도 구조조정 등 여러 가지 개혁을 추진한 것은 사실이지만, 지방화와 관련한 개혁조치가 전반적으로 두드러지게 나

- 14) 재정적인 입장에서 보면 공무원의 보수를 민간기업 수준에 맞추는 것만이 보수개혁의 전부는 아니다. 그것은 사실 국가가 책임질 수 있는 지불능력(ability to pay)과 직결되는 문제이므로 재원조달에 대한 분석 없이는 불가능한 일이다.
- 15) 고객지향적정부 구축이나 행정공무원의 행태변화를 개혁하는 것 등은 신앙생활의 실천원리와도 관계가 있다. 예를 들어 지나친 율법주의를 경계하고 사랑을 강조한 기독교 사상이나 계율지상주의보다는 대자대비의 중생구제를 강조한 불교사상 등은 사랑과 봉사의 실천을 강조한 것으로 볼 수 있으며 법률만능주의적인 행정행위를 경계하고 국민에게 봉사하는 행정을 구현한다는 차원에서 일견 일맥상통하는 면이 있다.

타나지는 못했다. 물론 이는 국가위기를 극복한다는 명분아래 우선 순위에서 이러한 과제가 뒤로 밀린 탓도 있을 것이나 앞으로는 이 부문의 개혁이 더욱 촉진되어야 할 것이다. 구조조정과 운영시스템으로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

많은 지방자치단체가 인원과 조직을 감축하였다.¹⁶⁾ 지난 1999년 8개 지방자치단체가 경영진단을 받았다. 경영진단 결과를 바탕으로 지방행정개혁이 있을 것으로 국민들은 크게 기대했으나, 그 이후에 별다른 개혁조치가 연계되어 추진되지 못했다. 그 동안 정부는 “4·13총선”을 의식하여 산적한 개혁과제를 뒤로 미루어 오면서, 총선 후에 추진할 의사를 표명하였지만, 그 약속은 제대로 이행되지 못했다. 지방행정개혁도 그 중의 하나이므로 앞으로 더욱 이 부문에 박차를 가해야 할 것이다. 동사무소의 기능전환, 지방행정계층구조 개선, 지방분권촉진, 교육자치, (지방)경찰자치 등 산적한 개혁과제를 앞으로 추진해야 할 것이나 그렇게 할 수 있을지 의문이다.

그리고 지방자치단체의 운영시스템 개선을 살펴보면 다음과 같다. 우선 중앙정부의 경우에 개방형 임용제를 도입하는 등 제도상의 변화가 많이 일어났지만, 지방자치단체의 경우에 이러한 노력이 느리고 부진하다. 지방자치단체의 경우에도 일부 직위나 직무의 경우에는 개방형임용을 통해 공직의 전문성을 제고할 수 있을 것이나 이러한 조치들이 지연되고 있어 여론의 비판을 받고 있다.¹⁷⁾ 예를 들면 지방자치단체의 기획업무나 지역경제개발업무, 국제협력업무 등은 전문가들에게 개방해도 좋을 것이다. 즉 지방의 특성에 따라 인재를 다양한 방법으로 채용하고 조직을 관리할 수 있는 법적 장치가 미흡하다. 그리고 지방공무원법이 반드시 국가공무원법과 일치할 필요는 없을 것이나, 아직도 지방공무원법은 국가공무원법의 “복사판”(carbon copy) 수준을 벗어나지 못하고 종속되어 있다. 지방에서 제도상의 개혁실험이 일어날 수 있으려면 지방공무원제도에 다양성(diversity)이 수용되어야 할 것이다.¹⁸⁾

16) 중앙정부와 지방자치단체를 통틀어 약 18퍼센트의 인력을 4년간 감축하는 계획을 마련하여 추진하고 있다(김병섭, 1999: 370).

17) 행정자치부가 지방자치단체장을 견제하려는 조치 등은 발빠르게 추진하면서도 지방행정의 소프트웨어를 개선하려는 노력이나 지방화 관련조치에는 소극적이라는 비판을 받고 있다.

18) 서울특별시의 강남구청은 “인사격려제도”를 도입하여 우수한 공무원에게 인사상의 인센티브를 부여하고 있고, 시간외 근무수당을 사실 그대로 지불하는 등 독창적인 시도를 하고 있다.

그리고 지방이양추진위원회가 구성되어 활동을 하고 있으나, 추진과정이 느리고 그 내용도 미진하다는 비판적인 여론이 많다. 책임만 지방에 이양할 것이 아니라 권한도 함께 이양해야 할 것이며 미시적이고 분할적이 아니라 총체적인 패키지 형태로 이양·추진되어야 할 것이다. 일부의 경우에는 세세한 책임만 이양되는 경우가 있는가하면 전체적으로 개혁의 속도와 추진이 미약하다는 평가를 받고 있다. 일본의 지방분권추진위원회처럼 중앙정부의 관여(간섭) 축소, 중앙정부의 지침이나 지도 축소, 지방재정지원제도 개혁 등에 대해서도 더 발전이 있어야 할 것이다.

3. 미진한 개혁과제

기획예산처가 국민경제연구소를 통하여 2000년 6월경에 실시한 개혁관련 여론조사에 의하면 그 동안 개혁이 잘 추진된 분야로는 정부산하단체 개혁을 꼽았다.¹⁹⁾ 그리고 중앙정부 개혁이 지방정부 개혁보다는 조금 높은 평가를 받았고, 공기업개혁은 낮은 점수를 받았다. 초기 개혁 중에서 미진하다고 판단되는 부분은 우선 지방행정 구조 및 기능정비였다. 국가위기를 맞아 국가차원의 이슈를 다룰 수밖에 없는 상황 등이 그 이유가 되겠지만, 그렇다고 그것이 충분한 이유가 될 수 없다. 지방자치단체와 지방공기업의 기구와 인력을 조정하고 국가기능을 지방에 이양하는 과제 등이 있었지만, 조직개편이나 인력감축을 제외하고는 대체로 미흡한 실정이라고 할 수 있다.²⁰⁾

또한 “시장경제와 민주주의”라는 기초에서 시장경제 활성화를 위한 개혁조치는 비교적 다양했다고 할 수 있으나, 민주화를 공고히 하는 개혁조치는 상대적으로 미진했다고 평가할 수 있다. 집권초기에 민주화를 촉진할 수 있는 개혁(검찰청 등 각종 권력기관 개혁 등)을 추진했어야 하나, 이것이 집권초기에 이루어지지 못한 것은 집권층의 전략적 기획부재 현상으로 빚어진 문제로 지적된다. 물론 집권후반기에 이러한 개혁을 추진하라는 주문은 할 수 있어도 현실적으로 그러한

19) 설문조사 결과를 공개하지 않았기 때문에 구체적인 수치를 알 수 없기에 내부자료에서 나타난 대강의 결과만을 인용하였다(기획예산처 내부자료, 2000).

20) 그 외에 미진하다고 평가되는 과제로는 예산회계제도 개혁이라고 할 수 있다. 초기계획을 살펴보면 통제위주의 예산배분방식에서 성과관리방식으로 전환하고 재정운영의 투명성과 형평성 그리고 효율성을 제고한다는 계획이었으나, 가시적 효과는 크지 않다.

개혁이 이루어지기는 매우 어려울 것이다. 왜냐하면 그러한 개혁은 대통령의 관심과 개혁기관의 정치적 힘이 실려 있을 때에 가능하지 그러한 영향력이 약화되어 가면 실질적으로 추진하기 어려운 것이 현실이기 때문이다.

그리고 부패문제가 계속해서 개혁의 걸림돌이 되고 있으므로 부패척결을 위한 개혁조치를 강화해야 할 것이다. 사실 부패문제는 이제 국제적인 이슈가 되고 있다. 선진국들이 후진국들의 부패문제를 거론하고 이를 국제문제로 취급하는 배경에는 다분히 정치적인 의도도 함축되어 있음을 배제할 수 없지만, 그렇다고 부패문제를 외부 탓으로 돌리며 외면할 수는 없다. IMD에서 평가한 세계경쟁력 보고서(2000)에 의하면 “뇌물과 부패가 공공영역(public sphere)에 얼마나 존재하는가”라는 조사결과에 따르면 우리 나라는 47개국 중에서 34위를 차지하여 부패가 심각한 문제임을 반증해주고 있다. 같은 아시아권이면서도 싱가포르와 홍콩 등은 우리보다 부패문제는 훨씬 덜한 것으로 평가되고 있다. 부패문제를 척결하고자 부패방지법안을 마련했지만, 그 내용은 시민단체나 국민들의 기대수준에 미치지 못하는 정도일 뿐만 아니라, 부패방지법안의 핵심쟁점이라 할 수 있는 특별감사제와 정치자금 등에 대한 입장이 차이 등으로 입법화되지 못하고 있다. 아울러 반부패특별위원회를 만들어 놓고 그 활동이 부진한 이유도 살펴보아야 할 것이다. 기구만 만들어 놓고 그 활동이 지속적으로 활성화되지 않으면 없느니만 못하다. 부패가 척결되지 않으면 국가기강을 바로 세우기가 어렵거니와 정부에 대한 국민의 신뢰도 회복하기가 어렵다. 따라서 부패척결에 대한 보다 가시적인 개혁조치가 추진되어야 할 것이다.²¹⁾

그 외 미진한 개혁과제를 열거하면 다음과 같다. 권력기관 개혁, 부패와 사고다발업무(건설, 교통, 보건, 환경, 주택관리와 정책 등)의 개혁이 시급하다. 특히 사고다발업무의 경우는 개혁의 사각지대가 되어 가고 있다. 사실 이 분야에는 행정학자들의 참여도 적을 뿐만 아니라, 참여하고 있는 다른 외부전문가도 제한적이다. 또한 재정투명성과 효율성 향상을 위한 예산과 재정개혁, 부처별 조직과 인사관리의 자율성 신장, 사무간소화 및 불필요한 업무 축소, 행정의 투명성 제고, 조직문화 개선, 외부와의 경쟁촉진, 각종 평가와 감사제도 개선 등이 필요하다.

그리고 지방정부 개혁 우선 과제로는 지방재정운영 개선, 지방재정능력 확충, 중앙사무 지방이양 확대, 지방자치단체장 권한남용 견제, 지방행정계층단계 축

21) 부패문제는 corrupter-corruptee간의 연계고리가 문제이므로 공무원뿐만 아니라 국민들의 의식개혁과 국민에 대한 반부패홍보 등이 병행되어야 할 것이다.

소, 시·군통합 등 행정구역 광역화, 교육자치, 경찰자치, 동사무소 재편방안 등이다. 특히 지방행정의 개혁확산을 위해 좀 더 새로운 접근방법이 필요하다. 현재 “공공부문 경영혁신대회”를 하고 있는데, 이 대회의 홍보효과나 기대효과는 당초의 기대수준에 미치지 못하고 일부 소수기관의 잔치정도로 인식되고 있으므로 포괄적 행사(inclusive fair)가 되도록 개선해야 할 것이다.²²⁾

Ⅳ. 개혁추진체계의 적절성

1. 개혁추진기구의 위상과 의제설정

개혁을 위한 의제(agenda)가 한 부처에 국한되는 과제인가 아니면 국가적으로 수행해야 할 과제인가 하는 것은 개혁추진에 있어서 매우 다른 영향을 미친다. 이는 기획예산위원회 혹은 기획예산처라는 조직구도와 밀접한 관련이 있다. 기획예산위원회가 출범한 초기에는 대통령직속기구로서 국가적인 개혁과제를 추진한다는 것에 대해서 별다른 이견이 없었다. 그러나 기획예산위원회가 기획예산처로 개편되면서 기획예산처라는 조직이 “정부의 여러 부처 중의 하나”라는 인식이 확산되면서 이 부처에서 추진하는 개혁과제 또한 “대통령 과제”라는 시각에서 “장관 개혁과제”로 인식이 변화되는 양상이 초래되었다. 기획예산처가 추진하려는 일부 개혁과제에 대해서 업무적으로 관련이 많은 부처에서 소관업무의 영역문제로 반발하기 시작하여 개혁을 추진하는 데 상당한 장애에 봉착하게 되었다.²³⁾

기획예산처가 정부 부처 중의 하나라는 인식이 확산된 상황에서 타 부처에게 여러 가지 개혁과제를 주문하게 되었을 때 일반적으로 나타나는 타 부처의 반응은 매우 수동적이거나 방어적이었다. 소위, 당하는 부처의 입장에서는 “잘해야 본전”이라는 인식으로 인해서 기획예산처의 개혁추진에 소극적인 태도를 보이고

22) 2000년 10월에 행정자치부와 경제정의실천시민연합(경실련)이 공동으로 개최한 지방자치개혁박람회의 아이디어(www.benchmarkingfair.org 참조)는 좋았으나, 준비부족 등으로 인하여 본래 의도한 목표달성에는 미치지 못했다고 판단된다. 특히 주요 학회와 관련기관 등이 협력하여 공동으로 행사를 추진하지 못한 것은 앞으로 시정해야 할 부분이다.

23) 우리 나라의 부처이기주의를 개선하는 조치가 필요하다. 부처이기주의를 일본에서는 “종할주의”라고 부르며, 이는 일본관료제의 가장 큰 병폐 중의 하나로 취급된다.

있는 것이다. 이런 상황에서 앞으로 개혁을 계속 추진하려면 소관부처의 의견이 개혁추진 과정에 어떤 형태로든지 반영이 될 수 있는 체제를 구축하지 않으면 안 된다. 소관부처의 의견을 반영한다는 말은 개혁과제의 선정과정이나 문제를 처방하는 과정에 소관부처의 의견이 반영되거나 아니면 논의의 장에 동참할 수 있도록 협동적 장치를 마련하는 것을 의미한다. 미국의 경우에는 각 부처마다 개혁실험실(reform laboratory)을 두도록 하여 다양한 개혁의제를 수렴하고 토론하는 실험장으로 활용하면서 동시에 연방정부의 개혁기구인 NPR과의 연계조직(linking pin)으로 활용하였으나, 우리의 경우에는 각 부처별로 개혁조직을 두지 않고 중앙집권적인 접근방법을 취하였다. 따라서 앞으로는 우리도 중앙정부의 개혁추진조직을 각 부처의 조직은 물론 광역지방자치단체의 조직과 연계하는 방안을 모색할 필요가 있다.

2. 개혁추진체계의 적절성

개혁추진체계와 관련하여 개혁추진기구가 여러 군데로 나뉘어져 분산되어 있는 것은 담당하는 분야의 차이로 정당화될 수도 있지만, 이들간의 조율과 협조 또는 연계가 적절치 못하여 개혁성과를 높이는데 많은 문제를 노출하므로 비판의 대상이 되기도 한다. 효과적인 개혁추진을 위해서는 개혁추진체계가 제대로 기능을 수행할 수 있어야 하나, 현행 개혁추진체계는 여러 가지 문제점을 노출하고 있다.

이들 문제점을 살펴보면, 우선 개혁과 관련된 기구(위원회)가 너무 많고 분산되어 있다는 점이다. 정부 내에서 개혁을 추진하는 공식조직으로서 기획예산위원회 정부개혁실이 있고 이러한 일을 논의하는 기구로서 정부혁신추진위원회(1998~2000 여름까지는 행정개혁위원회)가 있다.²⁴⁾ 이 외에도 규제개혁을 위한 규제개혁위원회, 부패척결을 위한 반부패특별위원회, 노사안정을 위한 노사정위원회, 법무부가 제안하여 만들어진 사법개혁추진위원회, 국방부가 주도하는 국방개혁위원회, 대통령자문기구로서 개혁관련 정책수립과 평가기능을 담당하는 정책기획위

24) 정부혁신추진위원회는 정부혁신추진위원회규정(대통령령 제16,911호)에 의해 2000년 여름에 설치되었으며, 동 규정 제2조에 의하면 공공부문의 범위가 명시되어 있는데, 그 범위는 정부와 정부의 출연·위탁·보조기관 및 공기업, 그리고 지방자치단체와 지방자치단체의 출연·위탁·보조기관 및 공기업 등을 말한다고 규정되어 있다.

원회, 총리실 산하에서 정부의 주요정책을 평가하는 정책평가위원회, 사회와 의식개혁을 추진하는 제2건국추진위원회 등이 있다. 이처럼 개혁을 추진하거나 직접적인 영향을 미치는 기구가 많고 분산되어 있다보니 개혁의 초점, 방향성, 전략성, 계획성, 일관성 등이 훼손될 수밖에 없었다고 할 수 있다(송하중, 1999). 그런데 대부분의 개혁관련 위원회는 의결권이 없고 의제 선정권도 거의 없다. 따라서 주관 부처를 위해 자문 역할을 하는 정도이다. 개혁업무는 여러 부처가 관련된 사안임에도 불구하고 위원회간 또는 부처간 협조가 대단히 어려운 실정이다. 개혁을 효과적이고 효율적으로 추진할 수 있으려면, 어딘가에 개혁업무에 관한 조정기능이 있어야 한다.

또한 행정개혁위원회가 정부개혁을 전적으로 전담하지 못하고 제1차 정부조직개편은 정부조직개편심의회가, 제2차 정부조직개편은 경영진단조정위원회가, 그리고 제3차 정부조직개편(안)은 정부기능조정위원회가 각각 별도로 설치되어 담당함으로써 행정개혁위원회의 위상은 크게 실추되었다고 할 수 있다. 아울러 공공부문경영혁신대회 역시 행정개혁위원회와는 별도의 심사위원회가 구성되어 운영됨으로써 행정개혁위원회는 개혁추진기구로서의 기능이 매우 반감되었고 단지 기획예산처장관 자문기구로서의 역할을 수행하는 수준으로 전락하게 되었다. 다시 말해서 행정개혁위원회는 기획예산처의 자문기구로서 의결권과 의제 선정권이 없었다.²⁵⁾

정부의 공식조직과 관련하여 살펴보면, 기획예산처 내에 정부개혁실을 둔 것은 의미가 있다. 과거처럼 비상근 민간위원위주로 구성된 위원회가 감내해야 했던 전업성의 제약과 기능의 한계, 개혁관련 정부기능의 분산과 이원화에 따른 일관성과 통합력의 약화 등 여러 가지 문제점을 극복할 수 있는 여건을 갖추게 되었다. 아울러 예산과 개혁기능의 연계를 통하여 개혁추진을 독려할 수 있게 된 이 점도 있다. 또한 초기에 민간전문가를 상당수 영입함으로써 개혁과제를 발굴하고 추진하는데 참신성과 전문성을 제고할 수 있는 체제를 갖추었다(박재완, 1999)는

25) 과거 정부의 행정쇄신위원회는 지방을 순회하면서 개혁과제를 상향식으로 의견수렴을 하는 등 외부로부터의 개혁의제 수렴에 노력한 점이 있다. 그러나 행정개혁위원회는 그러한 기회를 만들지 못했으며, 기획예산처는 하향식으로 개혁을 추진하였다고 할 수 있다. 그리고 최근에 나온 기획예산처 자체자료를 보더라도 알 수 있다. 그 동안 개혁이 "Do it"이었으므로 앞으로는 "Let's go together"로 바꾸자는 것이 기획예산처 2000년도 업무보고 중에 들어 있는 표현이다. 이는 그 동안 "do it" 형식으로 개혁을 추진하였다는 것을 결과적으로 반증하는 것이다.

점에서 정부개혁실 설치는 의의가 있다. 하지만 개혁과제를 선정하고 이를 추진하는 과정 등에서 정부개혁실이 거의 독점적인 역할을 하다보니, 이에 따른 비판이 존재하고 있는 것이 사실이다. 그리고 현재의 기획예산처가 “정부 부처 중의 하나”라는 인식 때문에 쏠정부적인 개혁을 주도하기에는 한계가 노출되어 쏠정부적으로 설득과 조정이 가능한 기구가 필요하다는 점 때문에 장관자문기구인 행정개혁위원회를 폐지하고, 대통령자문기구인 정부혁신위원회를 설치하게 되었다. 정부개혁실만으로는 쏠정부적인 개혁을 추진하기에는 역부족이라는 인식을 정부 출범 초기부터 청와대나 기획예산처(초기는 기획예산위원회)가 인식하고 있었다면 문제해결이 좀더 원활했을 것이다. 개혁은 기술이 아니라 고도의 정치행위이므로 정치적인 리더십이 절대적으로 필요하며 국정지도자의 지대한 관심과 방향조정(steering)이 필요한 것이나, 그 동안 이 부분이 상대적으로 부족했다는 것이 중론이다.

3. 바람직한 정부개혁 추진체계

한국의 현실에서는 관료만으로 개혁을 추진하기에도 한계가 있고, 그렇다고 민간인만으로 개혁을 추진하기에도 현실적 어려움이 있다. 따라서 실질적인 개혁집행업무는 정부개혁실 등 행정실무자들에게 위임하더라도 개혁의제를 설정하고 조정하는 문제는 부처 수준 이상의 민간전문기구에서 다루는 것이 필요하다. 다시 말해서 관료주도형과 외부전문가주도형의 중간형태라고 할 수 있는 혼합형태가 바람직할 것이다.

바람직한 정부개혁 추진체계로서의 역할을 제대로 하기 위해서는 개혁추진기구의 위상을 대통령직속기구로 만드는 게 적절하다는 것이 최근의 역사를 통해서 입증된다. 김영삼정부 때의 행정쇄신위원회의 활동에 대해서 학계의 평가는 다양하지만, 조직의 위상에 대해서는 대체로 긍정적인 평가를 한다. 그러나 김대중정부의 초기 정부개혁추진기구는 행정개혁위원회이지만, 이 조직에 대해서는 그 동안 여러 차례 학계나 시민단체측에서 개편해야 한다는 지적이 있어 왔다. 이미 앞서 지적했듯이 기획예산처(초기는 기획예산위원회)의 장관자문기구로서 활동하다보니 개혁의제를 설정하는 것에서부터 개혁을 추진하는 것에 이르기까지 제약이 많았다. 따라서 장관자문기구로서의 정부개혁추진 위원회조직은 적절하지 않았음이 입증되었다. 그리고 대통령 직속기구로 하면서 가칭 정부개혁기본법을 제정하여 법적으로 뒷받침하고, 동시에 관련 위원회 위원임명도 국회의 동의를

받아 임명하는 방법을 연구할 필요가 있다.²⁶⁾

개혁기구를 대통령 직속으로 하는 안과 국무총리 직속으로 하는 두 가지 안이 있을 수 있으나, 한국적 현실에서는 국무총리실의 기능과 위상도 한계가 있으므로 대통령직속으로 하는 것이 타당하다. 그런 맥락에서 김대중정부가 기존의 행정개혁위원회를 폐지하고 정부혁신추진위원회를 임기중반에 설치하였지만, 그 효과는 미지수이다. 왜냐하면 앞으로 시간이 지날수록 대통령과 여당의 영향력이 점차 약화되면서 레임덕(lame duck) 현상이 조금씩 표출되기 시작하면 무리한 개혁을 추진하기가 어렵게 될 것이기 때문이다.²⁷⁾

그리고 바람직한 정부개혁 추진을 위해 정부개혁추진기구를 다른 개혁관련 기구와 통합하는 방안을 검토할 필요가 있다. 예를 들면 규제개혁위원회와 정부혁신추진위원회를 통합한다면, 규제철폐를 통해서 행정개혁의 실상이나 개선정도를 국민이 보다 쉽게 체감할 수 있으므로 규제개혁과 행정개혁기능을 통합하면 개혁의 효과가 증강될 수 있을 것이다. 혹은 국무총리실의 규제개혁위원회를 통합한 안에 반부패특별위원회와 정책평가위원회를 합하는 형태도 검토할 수 있을 것이다. 또한 총리실 산하에서 개혁을 추진하고 있는 다른 기관들과 통합하여 개혁을 추진하면 개혁과제를 좀더 포괄적으로 다룰 수 있고, 정부의 개혁 수용능력(government capacity for reform)이 그만큼 배가될 수도 있을 것이다. 아울러 침체된 개혁분위기를 일소할 수 있는 계기도 되므로 강력한 개혁을 추진할 수 있는 기회를 만들 수 있을 것이다. 개혁기구를 통합적으로 운영하면 현 정부의 개혁추진은 물론 향후 정국 운영의 틀을 구상하고 학습할 수 있어서 정치적으로도 이점이 있을 것이다. 만약 이것이 현실적으로 어려우면 개혁과제 조정과 상호협력을 위해 협의체를 두거나, 아니면 여러 위원회의 위원장(대표) 혹은 간사를 대표적인 정부개혁추진기구에 함께 참여시키는 방안 등을 검토할 필요가 있다.

26) 일본의 경우에 지방분권위원회나 행정개혁회의 등의 위원을 임명할 때, 국회의 동의를 거치는 절차를 거침으로써 개혁추진과 관련된 위원회 위원들의 권위와 대표성을 확보하여 주었다.

27) 레임덕(임기후반 권력누수)현상은 정치현장의 자연스러운 이치임에도 불구하고 이를 인위적으로 부정하거나 방지하려는 시도는 또 다른 부작용을 낳게 된다. 레임덕현상을 부정하게 되면 협동적 가버넌스(governance)가 구축되기 어렵다. 앞으로는 그 동안의 개혁방관자와 비판세력 등을 함께 동참시키는 동맹구축 전략이 필요하다.

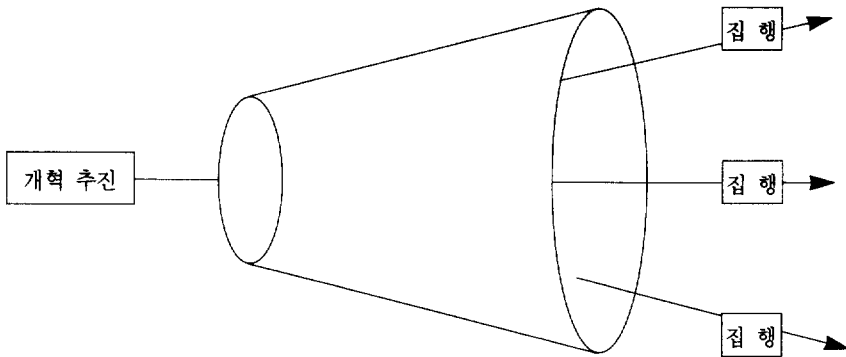
V. 개혁관리와 개혁추진전략

1. 개혁추진 인력관리

앞으로는 개혁관리(reform management)라는 이슈를 보다 체계적으로 연구할 필요가 있다. 아무리 좋은 개혁과제를 발굴하고 능률적인 개혁추진체계가 구성되더라도 개혁과정을 잘 관리하지 않으면 개혁이 실패로 끝날 수 있으므로 일정기간 동안 지속적이고 효율적인 개혁을 수행할 수 있는 개혁관리방법을 강구할 필요가 있다. 다시 말해서 “지속가능한 개혁”(sustainable reform) 혹은 상시적 개혁을 담보할 수 있는 관리방법을 모색하는 것이 중요하다는 말이다.

그러한 일례로 인력관리차원에서 살펴볼 때 개혁업무 갈때기 현상에 대처할 수 있는 관리방법이 필요하다. “업무 갈때기 현상”(funnel syndrome in reform)이라는 용어의 의미는 개혁과제를 추진해 가면 갈수록 개혁관련 업무는 폭발적으로 증가하는 현상을 상징적으로 나타내는 것이다. 개혁을 추진하는 조직의 인력은 한정되어 있는데, 문제를 진단하여 처방전을 내면 낼수록 개혁기구가 할 일은 그만큼 폭발적으로 늘어나는 현상을 말한다. 따라서 이러한 문제를 지혜롭게 해결하기 위해 개혁추진기구는 초기 단계의 개혁과제 선정과 문제에 대한 처방에 집중하고 향후 추진과 집행 그 자체는 해당부처나 해당기관과 공동으로 추진하던가, 관련 기관의 파견인력을 추가적으로 지원받아 업무를 공유하던가, 아니면 추진을 소관 부처에 맡기고 향후 평가 등을 강화하는 방향으로 업무추진을 분담할 필요가 있다. 문제를 진단하고 처방하고 또한 문제의 개선을 위해 개혁과제를 집행하고 감독하는 기능까지 전부를 담당하게 되면 과부하현상(overload)에 봉착하여 개혁피로(reform fatigue) 증세를 가질 수 있고, 심한 경우에는 더 이상의 새로운 개혁작업을 포기하거나 방관할 수도 있기 때문이다. 일본의 개혁추진기구(예를 들면 중앙성청등개혁추진본부 등) 경우에는 정부기관(중앙부처와 지방자치단체)은 물론 경제단체 등을 통한 민간기업직원에 이르기까지 다양한 사람들을 파견받아 활용하고 개혁업무가 폭주하면 추가적으로 파견받아 운영하고 있는 점을 고려할 때, 기획예산처의 정부개혁실은 너무 한정된 인력 풀을 가지고 있고, 인력관리가 경직되어 있는 문제점이 있다.

이러한 현상이 지속되면 한동안 열심히 일하던 직원들도 업무적으로나 신체적으로나 한계상황에 봉착할 수 있다. 처음 1년여 정도는 국가적인 사명감 때문에



〈그림 2〉 개혁추진과 개혁업무 깔때기 현상

격무를 마다하지 않고 봉사할 수 있지만, 이러한 생활이 점차 장기화되어 가면 정신적으로 육체적으로 상당한 피로감을 가지게 마련이고 이는 결국에 가서는 업무추진의욕마저도 마비시킬 수 있다. 이러한 “깔때기 현상(funnel syndrome)”이 초래되면 해당 직원은 마치 “진흙탕이나 늪에 빠져 들어가는 심정”을 가지게 되므로 이런 문제를 해소할 수 있는 인사와 조직관리 대책(예를 들면 인사교류, 파견, 전보, 신규임용, 새로운 태스크포스 구성 등 유연한 인사조직 관리전략)을 세워야 한다. 이러한 상태가 계속되면 그 동안 의욕적이었던 개혁가가 서서히 자리를 떠나거나, 창의적인 업무처리나 생산성이 감소하는 등 부작용이 나타나기 시작한다. 따라서 이런 경우에는 추가인력을 지원(파견)받거나 대체인력을 활용할 수 있는 적절한 인력관리대책 등을 세워야 할 것이다.

그리고 정부개혁도 일종의 정치행위라는 점에서 정치행위를 하는 권력상층부의 정부개혁에 대한 지속적인 관심과 지원이 매우 중요한 성공요건이다. 지금까지의 개혁과정을 살펴보면, 4대 부문 개혁에서 공공부문 개혁에 대한 관심이 상대적으로 혹은 상황적으로 낮았고, 이를 뒷받침하는 정책기획수석실 등에서도 정부개혁에 대한 열의나 우선 순위가 상대적으로 높지 않았다. 정부개혁에 대한 정치적 차원의 마스터플랜이나 “정치적 후원”이 부족하였다는 말이다. 4대 부문 개혁업무자체가 경제수석실의 소관사항이고 경제수석은 자연히 정부개혁보다는 경제문제해결에 업무의 최우선 순위를 둘 수밖에 없었을 것이다. 이로 인해 국가전체의 높은 시각에서 정부개혁을 살피고 방향을 설정하는 그랜드 디자이너(grand designer)의 역할과 리더십 발휘가 부족했다는 것이 중론이다. 특히 청와대의 정부개혁 관리자(chief reform officer: CRO)라고 할 수 있는 정책기획수석비서관도 자신의 전문성과 관심사항에 따라 정부개혁추진에 대한 관심도가 달랐다.²⁸⁾ 그 동안은 경

제회복 등에 최대의 관심을 기울인 나머지 정부개혁에 대한 정치권의 관심이 적었다고 이해되지만, “정부개혁에 대한 권력상충부의 그랜드 디자인과 컨트롤”이 부족했다는 평가는 면할 수 없을 것이다.

2. 개혁추진전략

개혁과제들을 추진하기 위한 전략적 기획(strategic planning)과 체계적인 추진이 필요하나, 지금까지는 주로 당장 급한 불을 끄기 위한 단기과제 추진에만 급급한 면이 많았다. 중장기계획을 세워 이 과제들을 언제 실시하고 그것을 어느 조직이 담당하며 거기에 필요한 인력과 예산은 얼마이며, 집행기간은 어느 정도 소요될 것인지에 대한 일종의 “공정계획(工程計劃)” 등이 마련되어 추진되어야 할 것이다.²⁹⁾ 다시 말하자면 개혁의 우선 순위, 추진시기, 추진조직, 인력과 예산, 추진 예상기간 등을 체계적으로 준비해야 한다는 말이다. 이러한 계획이 없이 개혁을 추진하다보면 앞에서 이미 지적한 바와 같이 개혁업무의 갈래기현상이 일어나게 되고 그러한 현상이 지속되면 개혁담당자들의 피로감과 탈진현상(reform fatigue; burn-out)은 매우 가중될 것이다. 지속적인 개혁이 가능하려면 추진인력과 조직의 활력과 생명력을 유지시키는 것이 매우 중요하므로 이에 대한 관심과 정치적 지원과 조절이 필요하다. 그리고 현 정부에서는 조직개편과 운영시스템 개선에 주력하였는데, 여기에도 몇 가지 개선할 점이 있다.

첫째, 조직개편을 매 정권마다 추진하였는데 이에 대한 반성이 필요하다. 정부 조직개편은 다음과 같은 측면에서 살펴 볼 수 있다. 우선 새로운 정권이 들어서면서 관료들 장악하기 위한 수단으로 활용되어 왔다는 점이다. 이는 우리의 정치 문화가 중앙집권적이라는 점과도 일맥상통하는 현상이다. 조직개편은 정권이 바

28) 정책기획수석실에 정부개혁비서관을 두어 지속적으로 청와대와 기획예산처 등 개혁관련 부처와의 조율을 통해 개혁을 독려하는 기능이 필요하나, 현 정부에서는 이러한 역할수행이 미진했다.

29) 현 정부가 추진한 개혁전략 중에서 “전면적 실시”로 인해 난관에 봉착한 사례로 경영진단을 쏘부처적으로 실시한 것, 그리고 MBO 등을 쏘정부적으로 확대한 점 등은 과욕 내지는 전략적 실수라고 보아야 할 것이다. 따라서 과감하게 추진해야 한다는 명분 때문에 전면적 실시라는 달콤한 유혹에 빠져들기 쉬우나, 실험적으로 추진하는 전략이 효과적이다(김병섭, 1999). 실험(시범사업 등)이 활성화되도록 만드는 것도 매우 의미있는 개혁이므로 앞으로는 중앙과 지방에서 비록 규모가 적더라도 실험정신이 착근될 수 있도록 해야 할 것이다.

떨 때마다 추진되었고, 이 과정에서 대다수 공무원들은 긴장하게 되고 권력 상층부에 주의를 기울이거나 충성심을 표시하는 현상이 나타내게 되었다. 그런 차원에서 조직개편은 여당과 정치권에 달콤한 유혹이 될 수 있었을 것이다. 그러나 앞으로는 이러한 관행이나 정치적 유혹을 극복해야 할 것이다. 조직개편을 통해서 관료들 장악하기보다는 정부의 운영시스템을 가지고 사기를 올려주고 성과를 낼 수 있도록 제도를 통해서 통솔하는 토대를 구축해야 할 것이다. 특별히 강조하고 싶은 점은 조직개편과 관련하여 이제는 조직개편에 대한 인식을 바꾸어야 한다는 점이다. “구조는 전략을 따른다”(Structure follows strategy)는 말이 있다(Chandler, 1962). 생활예술분야에서도 “형태는 기능을 따른다”(Form follows function)는 말이 있다(Bauhaus운동의 주장). 이 말들을 정부조직개편에 응용하면 국정운영전략이 먼저 나오고 그 전략을 수행하기 위해 필요한 구조를 바꾸는 것이 바람직한 순서라는 의미이다. 다시 말하면 운영전략이나 필요로 하는 기능구상이 구조보다 더 중요하다는 말이다. 그런데 정치권의 경우에는 마치 “정부조직구조를 바꾸면 행정이 잘 될 것이다”라는 맹목적인 믿음이나 가정을 가지고 있는 듯하다. 이제는 구조보다는 국정을 어떤 전략을 가지고 운영해 갈 것인가 하는 것이 더 중요하다는 점을 인식할 때가 되었다. 마치 기업에서 경영전략을 최우선시하는 것처럼 국정운영전략이 무엇보다 중요하다. 이는 권력 상층부에서 책임성을 가지고 구상해야 할 과제이다. 제도개선이나 조직의 변화는 국정운영 전략이 나온 다음에 추진할 일이다. 그런데 지금까지는 조직개편에 너무 많은 기대를 했고, 거기에 너무 많은 에너지를 소비한 셈이다.

둘째, 실질적인 운영시스템 개혁을 위해서는 다른 부처와 협력하여 추진할 수 있는 구도가 필요하다. 왜냐 하면 운영시스템은 기획예산처(정부개혁실) 외의 다른 부처의 기능과 이해관계가 맞물려 있는 영역이기 때문이다. 기획예산처가 단독으로 운영시스템 개혁을 추진하기에는 현재로서는 어렵게 되어 있다. 이런 점을 고려하여 부처수준의 과제(ministry-level)가 아니라 전국적인(nation-wide) 과제 혹은 대통령 의제(presidential agenda)를 다룬다는 차원에서 개혁을 추진해야 한다. 그러한 맥락에서 기존의 행정개혁위원회를 폐지하고 대통령직속의 자문기구로서 정부혁신추진위원회가 새로 설치되어 현재 운영되고 있다. 그러나 정부혁신추진위원회는 민간전문가 외에 행정자치부장관, 기획예산처장관, 국무조정실장, 중앙인사위원회위원장, 대통령정책기획수석비서관, 시·도지사협의회장도 위원으로 구성되어 있어서 기획예산처 정부개혁실과 얼마나 유기적인 관계를 가지고 개혁과제를 발굴하고 추진해갈 수 있을지 미지수이며 정부혁신추진위원장을 상시 보

좌하는 조직도 없는 상태이다.

그간의 정부개혁은 하향식(top-down)으로 이루어졌다고 할 수 있으므로 앞으로는 하향식보다는 상향식(bottom-up)이나 수평적인 접근방법(horizontal approach)을 병행하여 다른 부처와 협력하고, 정부 외의 시민단체나 다른 기구들과도 파트너십을 구축하여 개혁을 추진해야 할 것이다(안병영, 2000; 김석준, 2000). 즉 “우량 가버넌스”(good governance)체제를 구축해야 한다. 이제 정부 혼자서 개혁을 독점하는 시대는 지났다. 가버넌스(governance)는 협동행위(collective action)를 전제로 한다. 기업을 대상으로 하고 있는 기업지배구조개혁도 이사회와 독점적 의사결정방식을 개선하는 것이 중요한 개혁과제인 것처럼 공공분야의 개혁에서도 독점적 의사결정 방식을 개선해야 할 것이다.³⁰⁾ 따라서 정부개혁 추진체제를 개편할 때 이러한 점을 충분히 고려하여 개혁연대세력을 형성하여 함께 추진해야 할 것이다.

Ⅶ. 개혁제약요소와 향후 추진 방향

김대중정부가 당면하고 있는 개혁의 장애요소를 언급하면서 분할정부(divided government)의 족쇄를 지적하지 않을 수 없다. 분할정부(divided government)라는 용어는 원래 미국의 대통령제에서 사용되기 시작했다. 한국에서는 “여소야대”현상이라고 부르는 것이 여기에 해당된다. 분할정부가 권력분립과 권력의 견제라는 차원에서 긍정적인 것으로 평가되고 있지만, 정책결정이 지리멸렬하게 되거나 교착상태에 빠지게 만드는 원인도 되고 있어 미국에서도 비판이 제기되고 있다. 미국에서도 1995년 말부터 1996년 초반에 행정부와 의회가 연방정부예산안을 놓고

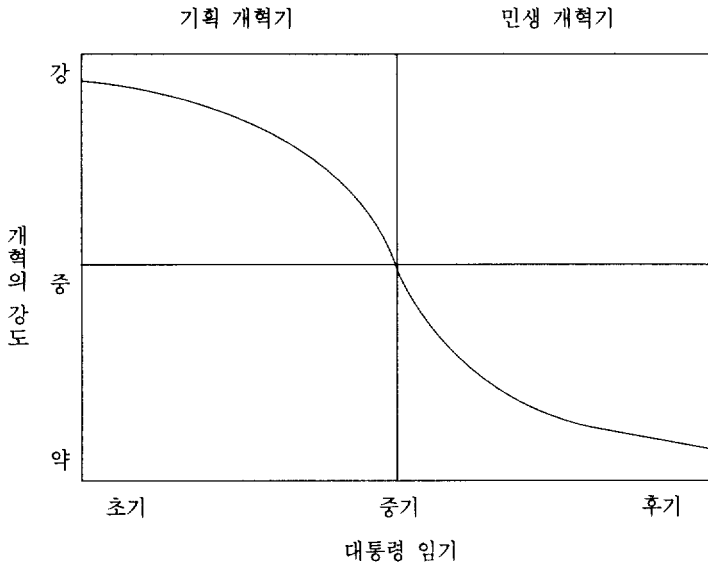
30) 기업지배구조(corporate governance) 개선을 위해 최근에 도입된 사외이사제 외에도 집단소송제와 집중투표제 등이 추가로 도입될 전망이다. 집단소송제는 주주 한 명이 기업을 상대로 손해배상을 청구하여 이겼을 때 다른 주주들도 별도의 소송없이 같은 배상을 받도록 하는 제도이며, 집중투표제는 군소 주주들이 표를 몰아서 자신들을 대변할 이사를 뽑을 수 있게 하는 제도로서 소액주주들이 집중투표제 실시를 요구할 수 있는 요건을 전체지분의 3%에서 1%이상으로 완화하는 것 등이 포함되어 있다. 이밖에 소수 주주들이 주권행사를 쉽게 할 수 있도록 회계장부 열람권을 행사할 수 있는 지분을 1%에서 0.1%로 낮추는 안 등이다(중앙일보, 조선일보, 동아일보, 2000년 10월 28일, 1쪽).

대립하여 한동안 예산기능에 심대한 지장을 초래한 바 있다. 한국에서도 법안통과에 관한 연구조사(주미영, 2000) 결과를 살펴보면 여소야대가 존재했던 국회에서는 행정부입법안보다 의원입법안이 많이 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 이와 더불어 법안가결율의 경우에 있어서도 정부제출안이 의원입법안에 비해 5-10% 정도 저조한 것으로 나타났다. 여소야대 현상에 대해서는 이 문제를 보는 시각에 따라서 다양한 의견이 있을 수 있지만, 합리적인 설득과 타협이 어려운 한국의 정치문화속에서는 국가정책의 결정과 추진을 지연시키게 만드는 하나의 요인이 되고 있음을 부인할 수 없다.

또한 행정개혁을 주도하는 관료그룹이 형성되어 있지 않다는 점을 지적할 수 있다(송하중, 1999). 정부개혁을 주임무로 하는 정부개혁실 내의 소수 공무원만이 열의를 가지고 행정개혁을 추진하고 있을 뿐이다. 각 부처 내에도 행정개혁의 필요성을 절감하고 있는 공무원이 많이 있을 것이며 이들도 기회나 여건이 주어지면 개혁에 동참하거나 개혁업무를 추진하려는 의지가 있을 터이나, 현실적으로 이들이 개혁에 참여할 수 있는 길이나 여건은 마련되어 있지 않다. 미국의 경우에는 각 부처마다 개혁실험실(reinventing government laboratory)이 구성되어 있고 이것은 NPR과 긴밀하게 연결되어 있어서 전정부적으로 개혁마인드를 가진 공무원들이 상호 교류되고 있으며, 정부 내의 개혁전선을 형성할 수 있는 틀이 되고 있다. 이렇게 되면 행정개혁에 대한 정부내의 의사소통수단이 확보되어 협동적인 개혁추진이 가능할 것이며, 부처간 혹은 기관간 연계고리가 형성되어 개혁추진이 보다 용이해질 것이다.³¹⁾

아울러 다음 <그림 3>이 나타내는 것처럼 개혁의 강도와 흐름은 대통령의 임기와도 깊은 상관관계가 있다. 정권초기에는 과감하게 개혁을 추진할 수 있지만, 시간이 지날수록 개혁의 강도는 떨어지게 마련이다(개혁강도체감의 법칙). 따라서 이러한 흐름을 감안하여 개혁과제를 설정하고 추진전략을 세워야 현실적으로 성공할 수 있을 것이다. 다시 말해서 정치현실을 감안하여 그 흐름과 어느 정도 맥락을 같이하는 전략적인 개혁구도와 시간흐름을 설정하여 개혁을 추진해야 할 것이다. 예를 들어 복잡한 빌딩을 건축할 때, 면밀한 공정일정을 세워 추진해 가듯이 정부개혁도 개혁일정에 따라 과제를 추진하는 치밀한 계획과 전략(time flow

31) 총론이나 기본정책을 정하거나 점검하고 평가하는 기능 등은 현재의 정부개혁실이나 정부혁신추진위원회에서 수행하되, 구체적으로 추진하고 집행하는 기능은 각 부처가 자체적으로 할 수 있도록 해주는 방법도 후반기에는 검토해볼 필요가 있다.



〈그림 3〉 개혁강도 체감의 법칙

and path-based reform plan & strategy)이 필요하다.

집권초기부터 중반기까지는 기획개혁기라 할 수 있으며, 이 때에는 정부개혁추진기구에서 전략적으로 기획한 개혁과제들을 과감하게 추진하기에 적절할 것이다. 그러나 집권중반기 이후에 가면 과감한 개혁을 추진하기 어렵게 되므로 이때를 민생개혁기라고 할 수 있다. 민생개혁기에는 생활개혁 등을 중심으로 개혁을 추진하는 것이 적절할 것이다. 현재는 기획개혁기를 지나 민생개혁기에 이르렀다고 할 수 있다. 따라서 민생개혁기에는 시민단체 등 다양한 개혁주체들과 협력하여 공동으로 과제를 발굴하고 추진하는 노력하는 것이 필요하다. 이러한 행사 역시 상징적이고 명분축적용으로 혹은 정치적으로 이루어져서는 안 된다.

지속적으로 신뢰를 가지고 이루어질 수 있도록 행정추진체계 속에 외부로부터의 의견과 제안이 반영될 수 있는 메커니즘을 설정해주어야 할 것이다. 다시 말해서 외부전문가들도 개혁추진체계에 참여할 수 있는 메커니즘을 정부개혁추진체계 속에 제도화하여 상향식(bottom-up)의 개혁추진노력이 공고화될 수 있도록 해야 할 것이다.³²⁾ 또한 비정부기관(NGOs)이나 비영리기관(NPOs)들의 개혁요구

32) 앞으로는 정부 출범 초기부터 시민단체나 관련 외부 연구기관들의 의견이나 제안을 접수하여 개혁안을 만들 수 있도록 정부개혁실의 관련조직에 그 기능을 명시하여 부가해야 할 것이다.

나 비판을 수렴할 수 있는 채널이나 메커니즘 구축이 필요하다. 현재의 정치적 역학관계 등을 고려할 때, 상대적으로 개혁의 강도가 떨어지기 시작하는 정권의 중반기 이후에는 민생개혁이 유용할 것이다. 그리고 앞으로는 지금까지 추진한 방향으로 개혁이 잘 집행되고 있는지를 주기적으로 점검하고 평가하는 방향으로 개혁추진전략을 재설정하는 것이 현실적이다. 후반기로 가면 갈수록 단독행위보다는 다른 부처나 단체와 협력(파트너십 형성)하여 제도를 개선하고 보완하는 방향으로 전환해야 할 것이다. 그 동안은 기획예산처가 개혁주무부처로서 독점적인 개혁활동을 펴왔다고 한다면, 앞으로는 다른 기관들의 “동참을 유도하는 개혁” 혹은 “함께 하는 개혁” 전략을 활용할 필요가 있다. 예를 들면 각 부처의 우수개혁 사례를 모아서 발표할 수 있는 기회를 마련하거나 부처별로 과제를 모아 여러 부처가 함께 개혁과정에 동참할 수 있도록 기회를 주고, 관료들이 함께 땀 수 있는 분위기를 만들어 가야 할 것이다.

VII. 맺는 말

김대중정부가 내세우고 있는 “시장경제와 민주주의”라는 국정철학 중에서 지금까지는 주로 시장경제의 회복에 정책의 초점이 맞추어졌다. 앞으로는 민주화를 공고히 하는 개혁에 좀 더 박차를 가해야 할 것이다. 왜냐하면 앞서 지적한 바와 같이 4대 부문 개혁 중에서 공공부문 개혁이 다른 부문에 비해 상대적으로 미진하기 때문이다. 전체적으로 개혁이 미흡한 이유로는 개혁청사진 및 일관성 부족, 이해당사자들의 저항, 개혁추진의지 부족, 구조조정 치중, 소프트웨어 개혁소홀, 정치권의 비협조, 중요한 개혁과제 미추진, 개혁추진체계 미비, 개혁연대세력 구축 및 국민적 공감대 형성 미흡 등을 지적할 수 있겠다. 앞으로는 앞서 지적한 미진한 과제들을 중심으로 지속적으로 개혁하기를 원하지만, 정치행정적 환경은 그러한 개혁을 추진하기에는 점점 어려운 상황이 되어가고 있다.

특히 공공부문 개혁이 미진하다고 국민들이 생각하는 배경에는 여러 가지 이유가 있을 것이다. 여러 이유 중에서 가장 본질적인 이유로서는 집권초기에는 정부개혁이 활발했으나 4·13총선 전후부터는 개혁이 현격히 둔화되었기 때문이라는 이유가 있을 것이다. 그리고 부가적인 이유로서는 경제분야의 개혁은 충격적이고 가시적으로 단행되는데 반해, 정부개혁은 성과가 나타나는 데에 상당한 시일이 소요될뿐더러, 정부개혁은 법안을 제정 혹은 개정하고 시행해야만 그 효과가 나

타난다는 구조적인 이유 때문일 수도 있다. 기획예산처가 국민경제연구소에 의뢰한 설문조사결과(2000년 6월)에 의하면 공공부문에 대한 전반적인 평가는 긍정적인 대답보다 부정적인 대답의 비율이 높아 전반적으로 부진하다는 반응이었다.

그럼에도 불구하고 한국전체의 경쟁력이나 정부의 경쟁력이 향상되고 있다는 국제적인 평가가 나왔다. 스위스의 국제경영개발연구원(IMD, 2000)의 최근 발표 자료에 의하면 한국의 2000년 국가전체 기준 세계경쟁력은 28위이며, 정부(government)의 세계경쟁력은 26위인 것으로 나타났다. 이는 전 연도에 비해서 거의 10단계가 각각 향상된 수치여서 최근 들어 정부와 국가의 대외경쟁력이 조금씩 개선되고 있음을 나타내주는 것이다.

개혁목표 및 평가지표와 관련하여 김대중정부는 5년 이내에 정부의 세계경쟁력을 34위(1998년 평가)에서 15위로 끌어올리겠다는 상당히 높은 목표를 잡았는데(기획예산처 내부자료, 1998), 5년 이내에 그 목표를 달성하기는 불가능할 것이다. 왜냐하면 첫째, 그 목표가 높게 책정되었고, 둘째는 아직도 정부부문에 취약한 점이 상당히 잔존해 있기 때문이다. 우리 나라의 세계경쟁력을 높이기 위해서는 경쟁력이 취약한 분야를 우선적으로 개혁하여 실적을 높여야만 국제적인 신인도와 세계경쟁력이 향상될 수 있을 것이다. 우리 나라 정부부문에서 경쟁력이 아주 취약(숫자는 IMD가 47개국을 대상으로 조사한 2000년도 세계경쟁력 순위를 나타냄)한 영역을 살펴보면, 고위관리자의 핵심역량(46위: 이것은 민간분야의 관리자를 포함한 평가임), 정치제도(45위), 공무원제도(42위), 의회의 입법활동(41위), 정부내의 정책방향 합의(40위), 투명성(41위), 정부의사결정(39위), 법체제(39위), 정치불안위험(38위), 관세행정(37위), 관료제(35위), 재정관리(34위), 뇌물과 부패(34위), 정부경제정책(33위), 정의(32위) 등이다(IMD, 2000). 앞에서 열거한 주요 취약분야를 개혁하지 않으면 정부의 세계경쟁력을 획

〈표 5〉 한국의 세계경쟁력 변화 추이

연도 항목	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년
국가전체 경쟁력	27	30	35	38	28
정부의 경쟁력	33	32	34	37	26

자료: IMD(2000), pp. 215-218.

기적으로 향상시키기가 어려울 것이다.

그리고 최근에는 사회적으로 긴장감이나 개혁의 절박감이 낮아지고 있다. 이러한 이완현상은 개혁을 계속적으로 추진하는데 커다란 장애요소가 되고 있다.³³⁾ 이제는 정권이 출범한 후 그 절반을 넘긴 때이므로 이 또한 장애요소로 등장할 것이다. 또한 여소야대 정국이 지속되면서 여야간의 갈등은 계속될 것이고 여당 내에서도 특별한 이변이 없는 한 민주당과 자민련의 정책공조가 정권초기보다 더 강화되기는 현실적으로 어려울 것이다. 특히 5년 단임제 상황에서 정권출범 초기와 같은 높은 개혁열기와 모멘텀(momentum)을 유지하기가 어려울 것이다. 따라서 앞으로는 각 부처가 자체적으로 개혁을 추진할 수 있도록 유도하고 장려하는 개혁정책이 오히려 현실적일 것이며 지금까지 추진한 개혁조치가 잘 집행될 수 있도록 진행상황을 점검하고 평가하는 일도 매우 중요할 것이다. 특히 앞으로는 운영시스템을 개선하는 과제와 민생 등 생활개혁과제를 발굴하여 개선하는데 초점을 맞추어 나가야 할 것이다. 그러므로 후반기 개혁작업에 앞서서 지금까지 어떤 부분이 성공했고, 어떤 부분이 진행중이며, 어떤 부분이 미진했는지를 점검하고 그것을 토대로 추진계획을 조정해야 할 것이다. 특히 주목해야 할 부분은 그 동안의 개혁은 능률성을 위주로 개혁이 진행되었다는 점이다. 앞으로는 그 동안 경제위기 극복이라는 과제 때문에 상대적으로 소홀했던 민주화·(지방)분권화·자율화 등을 중시하는 방향으로 개혁을 추진해야 할 것이다.

그리고 개혁과제와 관련하여 꼭 지적하고자 하는 것은 국방분야의 관리개혁(management reform in the defense sector)이 필요하다는 점이다. 미국의 경우에는 국방관리개혁이 가장 먼저 등장하는 개혁 메뉴 중의 하나이고 사실 이를 성공적으로 추진해왔다.³⁴⁾ 그러나 우리 나라에서는 국방분야의 관리혁신에 대한 관심이 매우 적고 그 추진도 소극적이다. 국방전략이나 방위체계 등에 대한 것은 국가기밀사항일 수 있으므로 특별하게 혹은 예외적으로 다룰 필요가 있을 것이다. 그러나 국방분야의 “관리”(management)문제는 정부개혁과제에 반드시 포함해야 할 것이다. 미국에서는 국방분야의 관리개혁이 매우 활발하고, 거기에서 성공한 우

33) 한국인은 역경에 강하나, 순경에는 약하다는 외국인들의 비판을 생각해볼 때이다. 그 동안 우리는 위기를 맞아 함께 고통을 이겨냈지만, 위기를 넘겼다고 생각하면 서부터 또다시 도덕적 해이나 이완현상을 보이고 있다. 그러므로 앞으로 개혁추진력을 잃지 않고 지속적인 개혁을 추진해 나가느냐의 여부가 향후 정부개혁 성패의 분수령이 될 것이다.

34) <http://www.npr.gov> 혹은 <http://www.dod.gov>을 살펴보면 알 수 있다.

수사례가 일반 행정부처로 확산되고 있음을 주목할 필요가 있다.³⁵⁾ 따라서 우리나라의 경우에도 이와 같이 국방분야의 관리개혁을 추진해 볼 필요가 있다. 그리고 아직도 엄청난 권력을 행사하고 있는 기관(법무부 및 검찰청, 경찰청 등), 사법부, 입법부 등도 관리개혁을 추진해야 할 것이다. 이러한 분야의 개혁을 추진하기 위해서는 보다 강력한 추진체계와 국정지도자의 집념과 적극적인 지원이 있어야 가능한 일이다.

개혁은 인류 역사를 통해서 끊임없이 제기되어왔던 과제인데, 이는 과연 혁명보다 힘든 것인가? 주역(周易)에 나오는 혁괘(革卦)를 살펴보면(최완식, 1985), 바른 도리를 지키면서 개혁을 추진해야 후유증도 사라지고 회한도 없다고 적고 있다. 그 외에도 개혁추진자들이 참고할 만한 내용들이 많은데 그 중에서 두 가지만 인용하면 “함부로 전진하면 흉하므로 개혁해야 한다는 제언(提言)이 세 번이나 있는 후에 결행할 일이다” 그리고 “개혁이 필요하다고 무리하여 전진을 계속하면 도리어 흉하다”는 것 등이 있다. 이러한 교훈들은 오늘날의 정치상황에서도 적용될만한 교훈들이라고 생각된다. 정부개혁은 단순한 행정행위가 아니라, 고도의 정치행위이므로 리더십과 잘 계획된 전략이 필요하다고 하겠다.

끝으로 첨언하면, 김대중정부가 들어선 지 3년이 채 못되는 시점에서 정부개혁의 성패를 단정적으로 논하기는 이르다고 할 수 있다. 그래서 본 연구의 목적은 정부개혁의 결과(성패)에 초점을 두기보다는 과정연구에 초점을 두었다. 이 연구를 통해서 정부개혁론의 연구범위가 좀 더 신장되기를 바란다.³⁶⁾ 김대중정부의 정부개혁과정에 관한 연구를 통해 개혁관리와 개혁추진에서의 정책적 함의를 살펴볼 수 있었으나, 자료부족 등으로 인하여 아직도 한계와 제약이 있음을 밝히며, 이는 향후의 연구과제로 남긴다.

참고문헌

강명세, “IMF 위기, 한국 모델의 파탄, 그리고 새로운 모색,” 한국정치연구회

35) 미국 연방정부 국방성의 국방개혁을 성공적으로 추진한 고위공직자(Bob Stone)가 클린턴 행정부 정부개혁기구(NPR)의 책임자로 임명되어 활동한 것은 널리 알려진 사실이다.

36) 정부개혁에 관한 논의나 연구가 결과(성패)에만 집중되기보다는 개혁과제설정, 개혁과정, 개혁평가 등으로 좀 더 분화 내지는 심화되기를 바라는 것이 본 연구자의 작은 바람이다.

- 편, 「동아시아 발전모델은 실패했는가」, 서울: 삼인, 1998.
- 강휘원, “정보빈곤과 민주공동체, 보편적 서비스,” 「한국행정학보」 33(2): 57-74, 1999.
- 기획예산위원회, 「정부조직개편백서」, 서울: 기획예산위원회, 1998.
- 기획예산위원회, 「정부운영시스템 혁신 기본계획」, 서울: 기획예산위원회, 1999.
- 기획예산처, 「정부개혁백서」, 서울: 기획예산처, 1999.
- 김병섭, “정부개혁 평가: 참여자의 시각,” 기획예산처 「정부개혁백서」, 1999, pp. 353-397.
- 김석준, “한국 국가재창조와 뉴 가버너스: 새로운 패러다임 모색,” 「한국행정학보」 34(2): 1-22, 2000.
- 김성구, “무지 위에 세워진 신자유주의 이데올로기,” 월간 「말」 6월호: 112-117, 2000.
- 김성태, “전자정부 조기구현을 위한 행정정보 공동활용 활성화 전략요인 분석,” 「한국행정학보」 32(4): 99-118.
- 김판석, “김대중정부의 정부개혁 평가,” 기획예산처 내부자료, 2000.
- 박동서, 「한국행정의 쇄신사례」, 서울: 법문사, 1999.
- 박은홍, “발전국가론 재검토: 이론의 기원, 구조, 그리고 한계,” 「국제정치논총」 39(3): 117-135, 2000.
- 박은홍, “구조조정과 민주주의: 이론과 경험,” 한국정치학회보 34(2): 359-375, 2000.
- 박재완, “정부개혁 평가: 비참여자의 시각,” 기획예산처 「정부개혁백서」, 1999, pp. 400-421.
- 송하중, “현정부의 행정개혁 추진체제 평가,” 「한국행정연구」 8(4): 5-30, 1999.
- 안병영, “국민기초생활보장법의 제정과정에 관한 연구,” 「행정논총」 38(1): 1-50, 2000.
- 오석홍, 「행정개혁론」, 서울: 박영사, 1995.
- 오석홍, “국민의 정부 제 2 차 정부조직개혁,” 「행정논총」 37(1): 73-93, 1999.
- 오석홍, “성과급제도의 이상과 좌절,” 「행정논총」 38(1): 191-207, 2000.
- 우정은, “한국의 국가, 민주주의 그리고 기업부문 개혁,” 「창작과 비평」 27(3): 300-328, 1999.
- 유 훈, “책임행정기관에 관한 연구,” 「행정논총」 37(1): 53-73, 1999.
- 이병천, “한국경제 패러다임의 반성과 전망,” 이병천·김균 편, 「위기, 그리고

- 대전환, 서울: 당대, 1998.
- 임경훈, “미래로의 퇴행: 김대중 정부에서의 경제개혁의 정치,” 「계간사상」
여름호: 75-95, 2000.
- 임도빈, “신공공관리론과 베버 관료제 이론의 비교,” 「행정논총」 38(1): 51-72,
2000.
- 임혁백, 「시장·국가·민주주의」, 서울: 나남, 1998.
- 정대화, “김대중정부의 성격과 과제, 개혁·진보세력의 역할,” 「경제와 사회」
통권 37호: 224-249, 1998.
- 정승건, “발전주의와 신자유주의를 넘어서: 한국행정개혁이론의 모색,” 「한국행
정학보」 34(2): 39-60, 2000.
- 조선일, “중앙정부 경영진단 과정에 관한 비판적 고찰,” 「한국행정학보」 33(1):
19-34, 1999.
- 주미영, “분할정부의 국정운영 방안,” 아태평화포럼 38: 5-8, 2000.
- 최완식, 「주역」, 서울: 해원출판사, 1985.
- 황성돈, “정부개혁 총론,” 기획예산처 「정부개혁백서」, 1999, pp. 13-32.
- IMD., *The World Competitiveness Yearbook 2000*, 2000.
- Kim, Linsu, “Public Sector Reform in Korea,” Paper presented at the 2000 Korea/ OECD
Forum, Hilton Hotel, June 23-24, 2000.
- Kettl, Donald F., *Reinventing Government: A Fifth-Year Report Card*, Washington, DC:
Brookings Institution, 1998.
- Kim, Pan Suk, “Administrative Reform in the Korean Central Government,” *Public
Performance and Management Review* 24(2): 145-160, 2000.
- Lee, Kye-Sik, “Public Sector Reform in Korea,” Paper presented at the 1999 National
Conference of the Korean Society for Public Administration, 1999.
- Chandler, Alfred, *Strategy and Structure*, Cambridge, MA: MIT Press, 1962.
- Chang, Ha-Joon, “South Korea: the Misunderstood Crisis,” Jomo K. S. ed., *Tigers in
Trouble: Financial Governance, Liberalization and Crises in East Asia*, London and N.Y.:
Zed Books Ltd., 1998.
- Pempel, T.J., “The Developmental Regime in a Changing World Economy,” Meredith
Woo-Cumings ed., *The Developmental State*. Ithaca and London: Cornell University
Press, 1999.
- World Bank, *East Asia: The Road to Recovery*, Washington, DC: World Bank, 1998.