

정부혁신의 지향과 전략

이승종*

〈目 次〉

- | | |
|-----------------|--------------|
| I. 서 론 | II. 정부혁신의 지향 |
| III. 혁신전략의 변화방향 | IV. 전 략 |
| V. 결 론 | |

〈요 약〉

본 논문은 바람직한 정부혁신의 전략과 관련하여 정부혁신의 기본지향을 밝힌 다음 정부혁신의 전략 등에 대하여 논하였다. 구체적으로, 과거의 관주도형, 집권형, 경영형 혁신전략을 탈피하여 참여자간의 협력민주주의를 기반으로 하여 참여형, 분권형, 행정형 혁신전략을 추구해야 함을 제시하였다.

【주제어 : 정부혁신, 관료, 참여】

I. 서 론

새로 출범하는 노무현 정부가 참여정부를 표방하면서 민주주의에 대한 관심이 새롭게 환기되고 있다. 그러나 굳이 새 정부의 천명이 없다하더라도 우리의 현대사에서 확인할 수 있듯이 우리 국민은 권위주의 정권 하에서도 민주화에 대한 열망을 버리지 않았고, 지속적인 노력과 투쟁을 통하여 민주주의의 진전을 일구어

* 성균관대학교 행정학과 교수

왔다. 앞으로도 민주주의의 발전에 대한 국민의 여망은 중단되지 않을 것이며 따라서 어느 정부든 민주화에 대한 국민적 여망을 외면할 수는 없을 것이다.

민주주의란 무엇인가? 여러 가지 정의가 있을 수 있겠지만, 일반적으로 민주주의는 ‘주권이 시민에 있고 그 주권이 시민에 의하여 직접 행사되거나 또는 선거에 의하여 선출된 대표에 의하여 행사되는 정치형태’ 또는 보다 간단히 ‘시민에 의한, 시민을 위한 정치’를 말한다 할 수 있다(cf. Graham, 1986: 13). 그리고 이러한 정치원리에 의하여 지지되는 사회를 민주사회라 부를 수 있을 것이다. 이때 정부는 이와 같은 민주사회의 실현을 담보하기 위한 도구로서 존재하는 것이며, 그러한 목적이 요구하는 바에 따라 부단히 혁신되어야 한다. 이러한 이유에서 우리는 정부혁신의 구체적 전략을 수립하기에 앞서 우리가 지향해야 할 이상적 민주사회는 어떠한 모습이어야 하는가에 대하여 먼저 고려해야만 한다. 그래야만 정부혁신이 일정한 방향성을 가질 수 있고, 그래야만 혁신의 성과도 제고될 수 있을 것 이기 때문이다¹⁾. 그러나 과거에는 정부혁신의 목표가 되는 사회상에 대한 심각한 고려 없이 정부혁신을 추진함으로써 그 성과에 한계가 있었다. 그렇다면 어떤 사회가 우리가 지향해야 할 이상적 민주사회인가?

II. 정부혁신의 지향

현대사회의 복잡화·이질화 추세 하에서 급증하는 공공수요에 대응하기 위하여 전문적 정책판단의 필요성이 증대되었고, 이에 따라 국정의 주도권이 비전문가인 정치인으로부터 행정에 대한 전문적 지식을 갖춘 기술관료로 이전하는 행정국가화 현상이 심화되었다. 이 같은 행정국가는 사실상 전문적 지식과 기술을 보유한 기술관료가 지배한다고 해서 우리는 이를 테크노크라시(technocracy, 기술통치)라 부른다. 테크노크라시는 기술관료(technocrat)의 지배가 시민의 이익(또는 공익)에 봉사할 때 정당화될 수 있는 측면이 있다. 그러나 우리는 이러한 사회를 바람직한 사회로 수용하지는 않는다. 그것은 시민의 지배가 배제되어 있는 상황에서 기술관료가 지배하는 정부가 시민의 이익에 충실하기 어려울 뿐 아니라, 설사 그렇다 하더라도 시민의 영향력이 배제된 사회를 민주사회라 할 수는 없는 노릇이기 때

1) 여기에서 정부혁신(개혁)은 “정부의 목표를 보다 더 효과적으로 달성하기 위한 인위적 활동”으로 정의해 둔다.

문이다.

그렇다고 해서 정부의 핵심구성원인 기술관료(또는 공직자)의 전문적 판단을 도외시하고 민의 지배만을 강조하는 순진한 형태의 민주주의가 이상적인 사회상이라고도 하기 어렵다. “시민은 자신들의 이익을 추구하지만 항상 시민의 이익이 무엇인지를 발견하는 것은 아니며, 시민들은 종종 그들의 이익에 배치되는 것을 추구한다”면서 집합의지 대신 일반의지를 강조한 루소의 지적을 들지 않더라도, 시민의 뜻만으로 지배되는 사회는 자칫 전문적 판단을 무시함으로써 오히려 시민의 이익에 봉사하지 못하는 사회가 될 수 있기 때문이다. 요컨대, 기술관료의 전문성에 의한 지배 하에서는 민주성이 침해되고, 시민의 여론에 의한 지배는 전문성을 침해하여 진정 시민에 의한, 시민을 위한 민주사회가 되지 못하는 것이다.

대안적인 이상사회는 어느 한쪽에 치우치지 않고 기술관료의 전문가적 판단에 의한 지배와 시민의 여론에 의한 지배가 조화되는 정치체제, 이를바 테크노데모크라시(technodemocracy, 기술민주주의)라 할 수 있다(De Sario & Langton, 1987). 이러한 사회는 엘리뜨론자들이 주장하는 제한적 민주사회도 아니며, 그렇다고 해서 참여민주론자들이 주장하듯 참여가 극대화된 사회도 아니다. 이러한 사회에서는 전문관료의 독단적 지배나 시민의 선동적 여론몰이가 지양되는 대신, 사회의 안정과 참여의 요구가 적절히 조화됨으로써 민의의 보장이 극대화될 것으로 기대된다.

이 같은 사회를 만들기 위해서는 위의 논의에서 드러나듯이 관료와 시민의 공동노력이 요구되는 바, 이러한 요청은 ‘협력민주주의(cooperative democracy)’로 요약될 수 있다. 협력민주주의란 사회구성원간의 호혜적 교호작용을 통하여 사회목적을 이루어나가는 정치방식으로서, 일부 집단에 의한 독점적, 배타적 통치를 배제한다. 보다 구체적으로, 협력민주주의란 권력의 주체인 시민과 통치를 위탁받은 정부가 참여하고 통치하되 상호신뢰에 기초하여 공익증진이라는 공동목표 달성을 위하여 교호하는 정치체제인 것이다(이승종, 1995).

이러한 협력민주주의의 요청은 정부혁신의 전략수립에 대하여도 그대로 적용될 수 있다. 즉, 이러한 원칙에 입각할 때 우리는 정부혁신의 전략을 수립함에 있어서 관료의 독점적 주도권을 인정하거나, 관료의 전문적 판단을 무시하고 여론의 향방에만 관심을 갖는 대신, 정부와 시민의 공동노력을 강조하게 된다²⁾. 문제는 정부(또는 관료)의 역할과 시민의 역할 중 어느 것을 더 강조하여야 하는 것이다. 원칙적으로는 양자가 균형을 이루는 수준에서 조화되는 것이 바람직할 것이다.

2) 이러한 관점은 최근 관심을 얻고 있는 이를바 협치(governance)의 관점과도 부합하는 것이다.

그러나 현재 우리의 경우, 지금까지 정부혁신과정에서 시민의 역할이 매우 소홀히 취급되어 왔던 실정을 감안할 때 양자간의 균형을 위해서는 시민의 역할을 우선적으로 강조할 필요가 있다 하겠다.

이러한 요구와 관련하여, 노무현 정부가 참여정부를 표방하면서 정부의 정책과정에서의 시민참여의 확대의지를 표명한 것은 환영할 만한 일이다. 물론 과거의 정부가 전혀 시민의 역할을 배제한 것은 아니지만 새 정부가 보다 명시적으로 참여의지를 천명하고 있다는 점은 평가되어야 한다. 다만, 원론적으로는 시민의 참여를 천명하고 있지만 구체적으로 시민의 참여요구를 정책과정에 접목할 것인지에 대하여는 여전히 명확하지 않다. 또한 참여를 과도히 강조함으로써 자칫 관료의 전문가적 역할을 과소평가할 우려도 없지 않다. 이러한 와중에서 사회 일각에서는 시민참여의 대폭적 확장에 대한 기대를 높이고 있고, 다른 일각에서는 참여 확장 움직임에 대하여 대중영합주의(populism)로 치부하면서 우려의 목소리를 높이고 있다. 그러나 우리는 이러한 기대나 우려에 대하여 보다 유보적인 자세를 취할 필요가 있다. 협력민주주의에 대한 논의는 정부과정에서의 시민의 역할 강화에 대하여 보다 균형적인 시각에서 바라보아야 함을 가르쳐주기 때문이다.

III. 혁신전략의 변화방향

1. 과거 정부혁신전략의 회고

각 정부는 정부혁신을 위하여 별도의 기구를 설치하는 등 나름대로의 정부혁신을 추진하였다. 예컨대, 3공화국의 행정개혁조사위원회, 5공화국의 국보위, 노태우 정부의 행정개혁위원회, 김영삼 정부의 행정쇄신위원회, 김대중 정부의 기획예산처 정부개혁실, 행정개혁위원회 등은 각 정부의 정부혁신 노력을 대표하는 창구였다. 그러나 나름대로의 성과에도 불구하고 일반적인 평가는 회의적이다. 그 원인에 대하여는 단기적 시각, 문제진단의 모형 불비, 개혁에 대한 저항 등 여러 가지로 진단할 수 있겠으나 기본적으로는 이들이 정부혁신의 목표로서의 이상적 사회상을 명백히 정립하지 않은 상태에서 집권자의 의도에 맞추어 밀어붙이기 식으로 진행되었기 때문인 것으로 평가된다.

과거 정부혁신은 이상적 사회상에 대한 논의와 유리된 가운데 방법론적으로는 관주도형, 집권형 전략을, 내용적으로는 경영형 혁신전략을 구사한 것으로 평가된

다. 이들 측면에 대하여 각각 살펴보면 아래와 같다.

첫째, 관주도형의 혁신전략을 채택하였다. “보통사람”을 강조하거나, “국민의 정부”를 천명하였음에도 불구하고 정작 정부혁신의 추진과정에서 시민은 소외되었다. 이 중에서 김영삼 정부의 행정쇄신위원회는 시민건의 창구를 별도로 마련하는 등, 상대적으로 민의 수렴에 관심을 보였던 것으로 평가된다(박동서, 1999). 다만, 민의 수렴을 위한 노력에도 불구하고 시민참여는 제한적 내지는 산발적으로 이루어졌으며 여전히 체계적이고 광범위한 참여는 이루어지지 못하는 한계를 보였다. 아울러 과거의 정부혁신정책은 관주도형의 혁신전략을 택하는 가운데 관료를 혁신의 대상으로 몰아붙이는 실수를 범하였다. 즉, 관료 스스로의 회생을 요구하는 혁신을 관료 자신에게 맡기는 전략을 택하였던 것인데, 이러한 전략은 애초부터 성공하기 어려운 것이었으며(cf. Burns et al. 1994), 결국에는 ‘흉내내기 개혁’에 그치거나 공직자 내부의 무분별한 경쟁, 갈등과 위화감을 증폭시키는 부작용을 초래하였다. 기본적으로 외부로부터의 압력 없는 상태에서 자체적 혁신을 기대한 것 자체가 잘못된 혁신전략이었다.

둘째, 집권형의 혁신전략을 채택하였다. 정부혁신은 중앙의 소수 결정자에 의하여 입안되고 추진되었으며, 아래로부터의 의사투입은 사실상 봉쇄되었다. 여기에서 아래라 함은 중앙정부조직의 하위조직과 지방정부를 망라한 것이다. 특히 지방자치의 개시에도 불구하고 중앙의 혁신정책 추진과정에 지방의 의사가 제대로 반영되지 못한 것은 문제라 아니할 수 없다. 김대중 정부의 경우, 중앙정부의 구조조정에 이어 시행된 지방정부의 구조조정에 대하여 지방은 거의 중앙의 결정을 이행하도록 강제되었다. 이와 같이 정부혁신의 과정에서 지방이 소외됨으로써 중앙과 지방의 갈등이 증폭되고, 중앙과 지방의 자율적 협력에 따른 상승효과를 기대하기 어려웠다.

셋째, 경영형 혁신전략을 채택하였다. 이러한 전략은 기본적으로 정부의 실패를 강조하는 대신 경쟁, 효율, 성과, 고객지향성과 같은 시장(또는 기업경영)원리의 상대적 우위를 강조하는 신자유주의적 공공관리론에 기반한 것이었다. 이러한 혁신 전략 하에서 자연스럽게 경영의 논리가 행정의 논리를 대치하였으며, 이에 따라 효율성을 강조하는 작은 정부가 강조되는 대신³⁾, 행정에 대한 민주적 통제나

3) 작은 정부론은 정부에 대한 불신을 전제로 정부조직 및 인력의 축소를 추구한다. 그러나 규모로만 보았을 때, 우리 정부는 큰 정부라 하기 어렵고, 오히려 분야에 따라서는 (예, 복지, 교육 등) 규모의 확대가 요청되는 분야도 있는 형편이다. 오히려 우리 정부는 권력에 있어서 큰 정부라 할 수 있음에도 불구하고 작은 정부론은 정부를 기구와

공익추구성의 중요성은 소홀하게 취급되었다. 이 같은 전략은 소위 신자유주의의 발흥과 맞물려 특히 김대중 정부 하에서 강하게 표출되었다. 생각전대, 복지국가의 위기에 따라 영미를 중심으로 대두된 신자유주의적 사조를, 경쟁시장이 제대로 형성되어있지 않고 복지국가의 문턱에도 이르지 못한 상태에서 천민자본주의가 지배하고 있는 우리나라에 그대로 도입하여 적용하려 했다는 데 근본적 문제 가 있었다. 그럼에도 불구하고 정부에 대한 불신을 배경으로, 행정에 대한 경영원리의 적용이 강행되었다. 민간기관에 의한 경영진단결과를 토대로 한 정부조직 및 기능개편, 성과급제, 개방형 임용제 등은 대표적 경영원리의 적용사례라 할 수 있다. 그러나 경쟁과 성과에 대한 감수성이 강화되는 등 종래 무사안일의 관료집단의 분위기가 다소 일신되었다는 성과에도 불구하고 이러한 혁신이 바람직한 정부혁신으로 귀결되었는지는 여전히 의문이다. 이러한 혁신정책의 결과, 공직사회 의 사기가 저하되고, 민주적 통제는 담보하고 있으며, 기계적 능률이 민주성이나 사회적 능률에 우선하는 분위기가 조성된 것은 결코 가볍지 않은 혁신의 대가로 나타났다.

종합적으로 평가하건대, 전략상의 문제에도 불구하고 과거의 정부혁신의 성과 가 전무하다고 할 수는 없다. 방만한 행정조직과 인력의 팽창에 대한 경계심이 생겼다거나, 행정관리에 있어서 효율성과 성과에 대한 감수성이 증대한 것 등은 결코 작지 않은 성과라 하겠다. 그럼에도 불구하고 여전히 행정부패, 행정책임성, 행정과정의 민주적 통제 등에서는 뚜렷한 성과를 거두지 못한 것으로 평가받고 있다. 심지어는 경영혁신이 표방한 작은 정부가 이루어졌는가에 대하여도 회의적인 실정이다.

왜, 이러한 결과가 나타났는가? 그것은 기본적으로 정부혁신의 전략이 적절하지 못하게 수립되었던 때문이라 할 수 있다. 앞에서 제시한 바와 같이 정부의 혁신전략은 우리사회가 지향해야 하는 이상적 민주사회상으로부터 연역적으로 수립되었어야만 한다. 그러나 과거의 정부혁신전략은 그 같은 절차를 생략함으로써 바람직한 성과를 거두지 못한 것이라 할 수 있다.

2. 정부혁신전략의 변화방향

정부혁신전략으로서 과거와 같은 관주도형, 집권형, 경영형 혁신전략은 바람직

인력만을 기준으로 접근하는 오류를 범하고 있다. 작은 정부론에 대한 비판적 논의는 박동서(1993), 이승종(1997) 등을 참조할 것.

하지 않다. 이러한 형태의 전략은 각각 시민, 지방, 및 관료를 배제하는 것이며 따라서 ‘비민주적 혁신전략’으로 요약되는 것이다. 이러한 비민주적 혁신전략은 협력민주주의에 입각하여 아래와 같이 보다 민주적인 혁신전략으로 전환되어야 한다.

첫째, 관주도형 혁신전략은 참여형 혁신전략으로 전환되어야 한다. 즉, 정부혁신을 계획하고, 집행하고, 평가하는 전 과정에서 시민의 참여를 확대하여야 한다. 시민의 참여를 확대할 뿐만 아니라 시민의 참여에 대한 정부의 대응성(responsiveness)이 확대되어야 한다. 첨언할 것은 이와 같이 정부혁신과정에서 시민참여를 강조하는 것은 참여의 규범적 요청 때문만은 아니라는 점이다. 그것은 참여가 정부내부의 개선노력인 경영화와는 달리 정부에 대한 외부통제장치로서 정부혁신에 대한 유효한 암박효과를 가질 것이라는 기대 때문이기도 하다(Burns et al. 1994). 물론 참여에 따른 부작용이 없는 것은 아니다. 예컨대, 관료의 저항에 따른 행정효율의 저하, 과도한 시민참여에 따른 행정안정성의 침해, 또는 무책임한 시민참여에 따른 정책파행의 우려 등이 그것이다. 그러나 앞에서 언급한 바와 같이 아직도 우리의 경우에는 참여과잉에 따른 부작용을 걱정하기에는 참여가 과소한 것이 현실이다. 현재와 같이 시민으로부터의 투입이 과소한 상황에서 정부의 독자적 판단에만 의존하는 정부혁신이 시민의 이익에 부합하는 것이 되기는 어렵다 할 것이며 따라서 정부혁신 전략과제로서 참여형 혁신전략을 제시하는 것이다. 단, 시민참여를 확대한다고 해서 관료의 역할이 부정될 수는 없다. 관료의 적극적 역할을 인정하는 기반 위에서 시민의 역할강화가 이루어질 것이 요구된다.

둘째, 집권형 혁신전략은 분권형 혁신전략으로 전환되어야 한다. 중앙혁신기구가 혁신정책에 대한 결정권을 독점하지 말고, 최소한 세부사항에 대한 결정권은 하부단위에 위임하여야 하며, 지방이 관련되는 사항에 대한 지방의 참여를 인정하여야 한다. 즉, 의사결정구조의 민주화가 요청된다.

셋째, 경영형 혁신전략은 행정형 혁신전략으로 전환되어야 한다. 기계적 능률을 과도히 강조하는 경영관을 버리고 공익을 지향하는 행정본연의 모습을 회복하도록 혁신전략이 전개되어야 한다. 즉, 효율성을 추구하되 민주성과 형평성을 균형적으로 고려하는 혁신전략이 추진되어야 한다.

지적할 것은 자칫 이러한 전략이 방식에 있어서 관료가 아닌 민의 역할을, 중앙이 아닌 하위단위 또는 지방의 역할을, 그리고 내용에 있어서 효율보다는 민주성 또는 형평성을 ‘배타적으로’ 강조하는 것으로 오해되어서는 아니 된다는 점이다. 물론, 전체적으로 볼 때 과거 정부의 혁신전략이 여기에서 제시하는 바와는 정반

대의 방향으로 전개되었으므로 반사적으로 그와 같은 해석이 나올 가능성이 없지 않다. 그러나 여기서 기본전략방향으로 제시한 협력민주주의는 어디까지나 이해관계자간의 협력을 강조하는 정치원리이며, 어느 일방의 배타적 권력을 수용하는 것은 아니라는 점이 상기될 필요가 있다. 즉, 이들 혁신전략이 관료와, 중앙과, 경영화 노력을 배제하는 것은 아니라는 것이다. 부언하건대, 위에서 세 가지 혁신전략을 과거의 비민주적 전략에 비교하여 ‘민주적 혁신전략’으로 요약하였으니와, 이때 ‘민주적’이란 의미는 어디까지나 당사자간의 ‘협력’을 강조하는 민주주의이며, 시민, 하위단위, 지방, 또는 민주적 통제만을 강조하는 시민참여만을 강조하는 배타적 민주주의를 의미하는 것은 아니다. 따라서 위에서 제시한 혁신전략은 관과 민의 협력; 중앙과 하위단위 그리고 지방간의 협력; 능률성, 민주성 및 형평성의 조화를 기하는 전략으로 이해되어야 옳다⁴⁾.

한편, 이러한 혁신전략 하에서는 혁신과정에 참여하는 참여자 모두 - 관료, 시민, 지방 - 의 역량강화가 요구된다. 이들의 고양된 역량을 기반으로 이들간의 교호작용이 활발히 이루어질 때 정부혁신의 노력은 우리사회를 보다 테크노데모크라시로 그려지는 이상적 민주사회로 접근하게 될 것이기 때문이다.

IV. 전략

1. 혁신의 참여자

1) 관료

지난 정부는 기본적으로 정부가 주축이 되어 정부혁신정책을 추진하였음에도 불구하고 관료는 정부혁신을 위한 노력에서 개혁의 대상 내지는 회생양으로 다루어져 왔다. 정권출범 초기에 개혁의지를 과시하기 위하여 가장 손쉬운 접근은 작은 정부론에 입각한 정부기구와 인력의 축소였다. 그리하여 기능에 대한 면밀한 분석이 결여된 채 사전적으로 정해진 감축목표에 따라 기구 및 인력의 축소가 도모되었다⁵⁾. 이러한 개혁드라이브 속에서 공무원직이 철밥통이라는 말은 이제는

4) 참고로 1990년대 이후 세계적으로 나타나고 있는 정부혁신의 도구는 시장주의 (marketization), 신관리주의(new managerialism), 참여개혁(democracy)으로 요약된다(Hill, 1994). 이들 용어를 차용할 때, 여기에서 제시하는 바는 결국, 정부스스로의 혁신을 강조하는 관리주의와 민주주의의 혼합형의 성격을 갖는 것으로 볼 수 있다.

5) 김대중 정부에서 단행된 2차 조직개편은 민간컨설팅업체를 중심으로 조직진단을 시

옛 이야기가 되었으며 공직은 과거 어느 때보다 신분이 불안정한 직업이 되었다. 또한 기구 및 인력조정과정에서 공직내부의 알력이 노정되기도 하였다. 물론, 관료집단의 무사안일주의, 부처이기주의, 업무와 무관한 조직확대경향 등을 고려할 때 일용 이와 같은 처방이 전혀 부당하다고만은 할 수 없을 것이다.

그러나 정부혁신의 가치가 혁신 자체에 있지 않고 공익봉사를 지향하는 데 있는 것이라 할 때, 혁신과정에서 관료의 적극적 역할을 무시하고 관료를 개혁의 대상으로 치부한 것은 아무래도 현명하지 못한 것이었다. 실제로 조직의 축소분위기 속에서 승진기회가 제한되고, 보수수준 역시 크게 향상되지 않은 가운데 공직 사기는 침체되었고, 공직봉사 의무만을 강조하여 관료의 적극적 태도를 유지 또는 고양시키는 데는 한계가 있었다. 더욱이 정권초기의 구조조정 노력에도 불구하고 정치적 타협에 따른 개편안의 변질과, 사후 정부기구의 확대 등으로 실질적인 감축효과는 제한적으로 나타났다는 사실에서 기구 및 인력조정 중심의 혁신정책의 한계성을 확인할 수 있다 하겠다.

기본적으로 지난 정부의 혁신정책에 있어서 관료에 대한 기본적 관점은 불신이었다. 그러나 관료를 일방적으로 불신하는 것은 관료를 일방적으로 신뢰하는 것 만큼이나 문제일 수 있다. 관료는 한편으로는 객관적 결정기준에 근거하여 중립적 정책수행 경향을 보이는 한편(Lineberry, 1977), 다른 한편으로는 자신과 조직의 이익확보를 위하여 일탈하는 이중적 존재이다(Hummel, 1987). 그러므로 우리는 관료를 한편으로는 신뢰로서, 다른 한편으로는 불신으로서 바라보아야 한다. 문제는 이러한 이중적 존재로서의 관료가 공익에 봉사하게 하기 위하여 어떻게 접근할 것인가 하는 것이다. 생각건대, 기본적으로는 신뢰가 필요한 부문에서는 신뢰의 관점을, 불신이 필요한 부문에서는 불신의 관점을 채용하면 될 것이다. 구체적으로, 업무의 적극적 수행을 유도하기 위해서는 신뢰에 기초하여 관료의 자율성을 확대하고(권한부여) 유상 무상의 동기부여를 하는 한편, 일탈행위의 방지 및 시정을 위해서는 불신에 기초하여 통제장치를 병렬적으로 가동해야 한다. 현재는 이들을 구분하지 않고, 불신의 관점에서 자율성을 제약하고 동기요인을 제약하는 가운데 추가적으로 통제장치를, 그것도 시정조치 위주로 운영하고 있어 문제시된

행하고, 최종안 작성과정에서 공청회를 시행하는 등 나름대로 민주적 절차를 적용하려는 노력을 기울였다(박동서 편, 2001: 125). 그러나 정부과정에 대한 이해가 취약한 민간컨설팅기관이 주축이 되어 단기간에 시행된 조직진단의 객관성이 얼마나 확보되었는가도 의문이거나, 실제로 인력감축은 정해진 수준에 맞추어 조정되었으며, 조직진단결과 역시 조정과정에서 적지 않게 변질되었다는 문제가 제기될 수 있다.

다. 그러나 업무의 적극적, 창의적 수행을 위한 자율성을 충분히 부여하지 않은 가운데 책임만을 묻는 것은 논리적으로 모순이 아닐 수 없다. 그러므로 향후 관료의 업무촉발기제와 일탈행위에 대한 통제기제는 별도의 관점에서 설계되도록 할 것이 요청된다. 업무촉발기제와 통제기제를 동시에 생각하는 것은 당연한 것 같지만 실제로는 양자가 혼동되어 업무의 효과도 통제의 효과도 보장하지 못하기 때문이다. 이제부터라도 관료에 대한 균형적 시각에 기초하여 업무의 효율적 추진과 부패, 비효율에 대한 통제는 별개의 것으로 접근되어야 한다.

한편, 관료에 대한 불신은 시장에 대한 신뢰로 연결되었다. 그리하여 행정논리를 대치하여 경영논리가 행정과정에 도입되면서 행정은 급속하게 경영으로 대치되어갔다. 그러나 기본적으로 이윤을 추구하는 사기업의 경영논리가 공익을 추구하는 행정에 접목되는 데는 근본적인 한계가 있다. 예컨대, 성과급제는 차등적 성과에 따라 물질적 유인을 제공함으로써 관료에게 동기부여를 하기 위한 취지에도 불구하고, 실제로는 공공부문의 성과측정의 곤란성, 객관적 평가체계의 미흡, 성과급 재원의 한계, 연공서열의식, 집단주의 관료문화에 따른 저항 등으로 인하여 취지와 같은 성과를 내지 못하고 있다. 물론 제도의 성공을 저해하는 이들 요인들이 바람직한 것은 아니지만, 여하튼 사경영의 논리가 행정부문에 그대로 적용되는데 한계가 있음을 확인하는 것은 어려운 일이 아니다.

관료에 대한 불신이 반드시 시장기제에 대한 신뢰로 이어져야 하는 것도 아니었다. 오히려 관료에 대한 불신은 사적시장기제의 도입에 앞서 시민통제로 연계되었어야 했다. 그러나 정작 정부혁신과정에서 시민참여에 대한 고려는 간과되었다. 이러한 점에서 새 정부가 참여확대를 천명한 것은 기본적으로 바람직한 것이다. 그러나, 새 정부의 시민참여 확대 노력이 관료에 대한 불신을 전제로 추구되어서는 곤란하다. 즉, 관료를 혁신의 대상으로서만 바라볼 것이 아니라, 동시에 혁신의 주체로서 인정하는 전제 하에서 시민참여 확대를 추구하여야 한다.

정부혁신에 있어서 관료집단의 역할을 중시해야 하는 또 다른 이유는 재벌을 중심으로 하는 경제권력에 대한 적정한 견제자로서의 역할기대 때문이다. 경제성장 드라이브 정책 속에서 과대 성장한 재벌의 경제권력은 합리적 경제정책의 제약요인으로 작용할 뿐 아니라, 공정한 분배정책의 장애요인으로 작용하고 있다. 현실적으로 이러한 경제권력의 일차적 견제장치는 전문적, 합리적 판단기준 (professional, rational decision criteria)에 의하여 행동하도록 요구받고 또 할 수 있는 관료집단이다. 물론, 관료집단이 항상 중립적 견제장치로 기능한다는 데 대한 보장이 있을 수는 없지만, 정치권의 중립적 역할이나, 시민사회의 효과적 견제가 어

려운 현실을 감안하건대, 관료집단의 중립적 정책기조에 기대를 거는 것은 무리한 것이 아니다.

2) 시 민

앞에서 정부혁신전략을 수립함에 있어 관료의 주체적 역할이 인정되어야 한다고 하였으나, 이 같은 논의가 관료집단이 혁신의 독점적 주체가 되어야 한다는 것은 아니다. 그 경우는 앞에서 비판한 관주도형의 혁신이 전개될 것이다. 그러므로 관료의 정당한 역할을 전제하면서도 관료에 대한 외부로부터의 민주적 통제가 강조되어야 한다. 외부로부터의 통제가 없는 상황에서 관료 스스로의 혁신은 본래적인 한계가 있을 것이기 때문이다.

외부로부터의 통제장치는 정치인으로부터의 통제와 시민으로부터의 통제이다. 이중에서 특히 강조할 것은 지금까지 정부혁신과정에서 소외가 켰던 시민으로부터의 통제이다. 그러므로 향후 정부혁신의 추진과정에서 시민의 참여를 확대하여 관료와 시민의 교호작용을 통한 시너지 효과를 기해야 한다. 시민의 참여는 정부 혁신과정에 시민의 집합적 지혜를 투입할 뿐만 아니라, 정부혁신에 대한 협조를 확보함으로써 혁신정책의 효과를 제고시키게 된다는 점에서도 그 중요성이 인정되어야 한다.

3) 시민단체

시민단체는 공익적 입장에서 시민의 이익을 정부과정에 매개하는 집단이다. 이러한 시민단체의 활동은 정부에 대하여 명목상으로는 주권자이면서도 실제로는 약자의 위치에 있는 시민의 편에서 시민의 권력을 보완하는 매개권력(intervening power)으로서의 의의를 갖는다(Mott, 1993: 21). 더욱이 시민단체의 활동은 시민의 참여가 제도의 불비 및 정부의 소극적 태도로 인하여 활성화되지 않고 있는 상황에서 그 의의가 더욱 크다. 그러므로 정부는 정부혁신과정에서 시민단체로부터의 의사투입을 적극적으로 수용하는 노력을 기울여야 한다. 이와 관련하여, 새 정부의 출범과 함께 다수의 시민단체 활동가들이 정부요직에 참여함으로써 정부과정에서 일옹 시민단체의 영향력이 실체화되는 느낌을 갖게 한다. 그러나 시민단체 활동을 배경으로 하는 인물의 공직진출과 시민단체의 영향력과는 별개의 문제이다. 오히려 시민단체활동을 배경으로 하는 인물의 공직진출은 시민단체의 선명성을 저해하여 시민단체의 제삼자적 지위에서 오는 영향력을 감쇄할 우려도 없지 않다. 그러므로 개인적인 차원과는 별도로 집단적 차원에서 정부와 시민단체와의

교호작용을 강화할 필요가 있다. 물론 현재에도 정부의 각 위원회에는 시민단체의 대표가 참여하고 있으며 이러한 상황은 새 정부 하에서도 지속될 것으로 보인다. 다만, 시민단체의 참여가 형식적 참여에 그치지 않도록 하기 위해서는 위원회의 권한을 강화하는 한편, 시민단체와의 대화채널을 마련하는 한편, 시민단체의 정책투입에 대한 정부의 반응성 제고를 위한 제도적 노력이 필요할 것이다.

4) 지방정부

앞에서 지적하였듯이 지방자치의 시행에도 불구하고 정부혁신의 추진과정에서 지방의 의사는 소홀히 취급되었다. 그러나 지방화의 진전에 따라 국정에서 지방이 차지하는 비중이 높아진 상황에서 이러한 불균형은 시정되어야 마땅하다. 더욱이 새 정부는 강력한 분권의지를 천명하고 있으며 따라서 정부혁신과정에서 지방의 역할을 중시하는 것은 당연한 요구가 된다. 특히 지방의 이해가 관련되는 사항에 대하여는 지방의 의사가 충분히 반영될 수 있도록 제도적 장치를 마련해야 한다.

지금까지 정부혁신의 주체로서 관료, 시민, 시민단체, 지방정부를 제시하였으나 와 협력민주주의는 어느 일방의 독주가 아니라 이를 다양한 혁신주체간의 협력적인 교호작용을 요구한다. 그러므로 정부의 혁신기구의 설계에 있어서 이러한 교호작용이 자동적으로 이루어지도록 하려는 노력이 있어야 한다. 그렇게 하더라도 실제로는 누가 리더십을 발휘하느냐에 따라 혁신의 내용이 달라지게 된다(박동서, 2001: 292). 정부혁신은 정부를 혁신대상으로 하는 것이므로 기본적으로는 민간이 주도적 역할을 할 수 있도록 장려하는 한편, 관료의 전문적 판단이 보완적으로 가능하도록 하는 것이 혁신성과 제고에 유리할 것이다. 이러한 제언의 타당성은 최근 관심이 높아지고 있는 숙의민주주의(deliberative democracy)에 관한 연구들(예, Elster, 1998; Fishkin, 1995)이 시민의 자체적인 협의와 토론을 강조하면서도 그러한 토의의 성과제고를 위해서는 전문가의 개입이 필요하고 바람직한 것으로 결론짓고 있다는 점에서 지지된다⁶⁾.

2. 혁신의 과제

1) 기능 및 과정의 혁신

앞에서 지적한 바와 같이, 과거의 정부혁신은 기능이나 업무과정의 조정보다는 기구와 인력조정에 초점을 맞추었다. 그것도 객관적 직무분석에 기초하기보다는

6) *deliberation*은 심의, 숙의, 숙고, 토론 등 다양하게 번역할 수 있다.

다분히 집권자의 의도에 따라 사전적, 인위적인 수준에서 이루어졌다. 이러한 정책은 정권초기 새 정부의 개혁의지를 내외에 과시하는 데는 유용한 홍보도구로 작용하였으나, 실제로는 그 과정에서 조직과 인력배분의 왜곡을 발생시켰다.

그러므로 새 정부는 과거의 경험을 교훈 삼아 조직과 인력의 조정보다는 정부의 기능 및 업무과정개선을 우선적인 혁신의 대상으로 삼아야 한다. 조직과 인력의 조정은 기능의 조정에 따라 요구되는 최소한의 선에서 이루어져야 하며, 작은 정부를 달성하기 위하여 인위적으로 추진하는 것은 좋지 않다. 특히 부처의 통폐합과 같은 거대기구 조정은 조정결과에 대한 확신이 서지 않는 한 시도하지 않는 것이 좋을 것이다. 기능의 합리화, 업무과정의 개선을 전제로 하지 않는 조직의 통폐합으로부터 실익을 찾기는 쉽지 않을 것이라는 점이 인식될 필요가 있다. 이러한 점을 감안하여 학계에서도 새 정부 출범에 맞추어 다양한 정책제언을 제시하면서도 조직 및 인력개편안에 대한 논의를 자제하는 분위기였던 점을 참고해야 할 것이다.

어떠한 기능조정 및 업무과정개선이 이루어져야 하겠는가? 구체적인 사항에 대하여는 별도의 연구와 논의가 필요하겠지만, 우선 중요한 것 몇 가지를 제시할 수 있다. 첫째, 정부의 기능범위를 재조정할 필요가 있다. 교육기회의 확대 및 경제성장에 따라 민간부문의 역량이 과거에 비하여 팔목하게 향상되었으므로, 이러한 발전에 맞추어 정부의 기능이 조정되는 것은 당연한 요청이다. 민간의 자율에 맡기는 것이 바람직한 부문에 대하여는 과감히 기능을 정리하려는 노력이 필요하다. 구체적으로, 지금까지 상대적으로 소홀히 취급되었던 서비스 부문을 확대하고, 과포화상태에 있는 규제기능은 축소하는 방향으로 기능조정이 이루어질 필요가 있다. 나름대로 권력이 집중되었던 규제부문, 경제부문에서는 기능감축을 추구하고, 국가의 개입이 미흡하였던 교육, 복지, 환경, 정보화 등의 부문에서는 기능확대를 추구하였던 것이 김대중 정부의 기본의도였다면(박동서 편, 2001: 95) 새 정부에서도 이러한 의도를 계승하되 더욱 확고하게 추진하여야 할 것이다. 아울러 검찰, 국정원, 경찰, 국세청 등 권력기관의 정치적 중립성을 높이기 위한 기능조정도 필요할 것이다.

둘째, 중앙이 담당하고 있는 기능을 대폭 지방에 이양하여야 한다. 현행 지방이 양추진위원회는 나름대로의 노력을 하였음에도 불구하고 실질적으로 분권을 진전시키기에는 역부족이었던 것으로 평가되고 있다. 최근 분권문제가 수도권 집중에 대한 지역분산요구와 혼동되어 관련 논의가 왜곡되는 모양을 보이고 있으나⁷⁾, 여

7) 정부혁신기구로서 정부혁신지방분권위원회와 균형발전추진위원회가 병립하고 있는

전히 분권은 중요한 혁신 대상문제이다. 분권의 추진과 관련하여 지금까지는 기본적으로 중앙의 주도아래 분권을 추진함으로써 분권의 양과 질에서 한계가 있었다. 그러나 앞으로 필요한 수준의 분권화가 이루어지기 위해서는 분권에 대한 관점 자체가 변화되어야 한다. 즉, 현재 중앙이 수행하고 있는 기능을 무조건 중앙의 기능으로 의제하지 말고, 이른바 보충성의 원칙을 적용하여 모든 사무를 일단 지방사무로 의제한 다음, 중앙이 다루는 것이 바람직한 사무를 역으로 추려내도록 발상의 전환이 필요하다(이기우, 1996). 이때 어느 사무를 중앙이 수행하는 것이 바람직한가의 여부에 대한 입증책임은 중앙이 지도록 함으로써 획기적인 분권화의 전기가 마련될 수 있을 것이다. 이러한 제안은 지금까지의 관행에 비추어볼 때, 파격적인 것이기는 하지만 이에 따른 큰 혼란은 오지 않을 것으로 사료된다.

현재까지의 업무관행에 대한 고려가 이루어질 뿐 아니라, 지방정부의 행정역량에 한계가 있으므로 지방정부가 무조건 담당사무를 극대화하려고는 하지 않을 것으로 기대되기 때문이다. 나아가서 이러한 기능조정과정을 통하여 중앙과 지방의 호혜협력관계가 구축됨으로써, 궁극적으로 정부성과의 총량이 증가하게 될 것으로도 기대된다. 이 같은 구상의 실천을 위해서는 중앙개혁기구에 중앙과 지방의 기능조정을 위한 위원회를 포함시키는 것이 요구된다.

셋째, 유사, 중복기능을 조정하고 이에 따라 불합리한 기구를 정비할 것이 요청된다. 이러한 조정에는 중앙부처간 조정뿐 아니라, 특별지방행정기관과 일반지방행정기관과의 유사, 중복기능의 조정도 포함되어야 한다(한국지방자치학회, 2002; 한국행정연구원, 2002). 유사, 중복 기능의 조정에는 필연적으로 기구 및 인력의 조정이 수반될 것이다. 그러나 행정의 안정성을 위하여 조정의 범위는 필요한 범위 내에서 최소한으로 하는 것이 바람직하다. 아울러 기능의 객관적 검토 이전에 기구 및 인력조정을 기하는 것은 삼가야 할 것이다.

넷째, 업무과정을 표준화하고, 투명성을 높여 담당자에 따라 업무처리기준과 절차가 달라지는 폐단을 없애고, 행정부패의 소지를 축소시켜야 한다. 이때 업무과정의 표준화는 업무의 연속성 확보 및 행정전문성 향상을 위하여 필요한 선결요건으로서 중요하다. 직위분류제 대신 계급제를 택하고 있는 현행 인사제도 하에서 빈번한 보직이동으로 관료들의 행정전문성 축적이 어렵고, 비밀주의 관행으로 행정의 계속성이 저해되고 있는 실정임을 감안할 때, 이러한 요청을 경시할 수 없

것도 한 원인이 된다. 시민사회에서도 분권이슈에 우선하여 지역불균형 해소에 역량을 집중하고 있는 지방분권국민운동본부와 불균형해소에 우선하여 분권과 참여를 강조하는 분권과 참여를 위한 시민사회네트워크(분권참여네트워크)가 병립하고 있다.

게 된다. 물론 다양한 업무영역에 대한 경험과 식견의 확대, 및 획적업무협조를 위하여 어느 정도의 순환보직은 필요할 것이다. 그러나 무원칙한 순환보직의 확대는 전문성 및 업무연계성을 저해한다는 점을 고려하여 그 범위와 빈도를 적정화하려는 노력이 필요하다.

다섯째, 업무과정의 민주성을 높여야 한다. 정책의 형성, 집행, 평가과정에 시민의 참여를 확대하여야 한다. 이를 위하여 정보공개를 확대하고, 행정절차를 공개하고, 민의 수렴을 위한 채널을 확장할 것이 요구된다. 민의를 수렴함에 있어 지지의견 만이 아니라 반대의견도 투입되도록 해야 한다.

2) 참여의 제도화

앞에서 정부에 대한 민주적 통제가 강화되어야 한다고 제시하였거나와 이를 위한 노력으로서 시민참여를 확대하기 위한 노력이 강화되어야 한다. 이러한 요청과는 달리 지금까지 정책과정에 대한 시민참여는 형식적인 수준을 넘지 못하였다. 시민의 참여는 각종 위원회에 참여하는 민간 전문가, 시민단체의 대표를 통하여 제한적으로 이루어져왔으며, 일반 시민은 선거 이외에 실질적인 참여통로가 제약되어 사실상 정책과정으로부터 소외되어왔다. 이는 기본적으로 정부가 시민을 정책과정에서의 대등한 협력자로 생각하기보다는 성가신 존재로 여기는 데에서 비롯된 것이다. 그러나 시민참여는 정책을 위한 아이디어를 제공해줄 뿐 아니라, 정책의 정당성 부여, 그리고 정책의 집행효과의 제고를 위하여도 중요하다는 점을 인식하여 참여확대를 위한 제도적 노력이 경주되어야 한다.

참여제도가 확립되어 있지 않으면 참여에 소요되는 비용을 시민이 부담해야 되고 따라서 참여의 활성화가 어렵게 된다는 점이다. 특히 참여비용 - 지식, 기술, 재원 등 - 의 부담 능력이 약한 취약계층의 참여를 상대적으로 어렵게 만들어 사회적 불평등을 고착시키는 결과를 낳게 된다. 그러므로 사회계층과 상관없이 다수의 시민이 적은 비용으로 참여할 수 있도록 참여제도화가 추진되어야 한다. 이를 위해서는 우선 다양한 참여제도를 확충하여야 한다. 예를 들면, 여기에는 직접민주제 - 시민투표, 시민소환, 시민발의 - 의 시행, 참여의 원초단위로서의 반상회의 재활, 주민자치위원회의 참여기구화, 지역주민 전체가 참여하는 토론의 장으로서의 주민총회의 설치 등을 포함한 지역수권(地域授權, community empowerment)의 강화⁸⁾, 공익소송제의 도입, 정기적 여론조사, 여론투입을 위한 통합전화번호 설치

8) 지역수권이란 지방 내부의 지역사회로의 분권 움직임으로서 ①지방정부가 하부 관할구역 내의 지역사회에 하위행정기관을 설치하거나(예, 출장소, 작은 시청, 읍면동

등이 포함될 수 있을 것이다.

둘째, 행정정보공개의 확대가 필요하다. “정보 없이 참여 없다”는 말이 가르쳐 주듯이 정보공개는 참여확대를 위한 중요한 선결요건의 하나이다. 이를 위하여 행정정보공개법의 제한사항을 완화하고, 공개청구에 대한 수동적 대응보다는 정부 스스로 시민이 필요로 하는 정보를 적극적으로 공개하는 정보공표가 강조되어야 한다.

셋째, 전자매체를 활용하여 전자민주주의(electronic democracy)를 활성화하여야 한다⁹⁾. 전자매체는 적은 비용으로 행정정보공개, 정책토론, 및 정책결정참여를 용이하게 함으로써 가상공간을 통한 민주주의 확산을 가능하게 해주는 유용한 도구인 바, 외국의 경우 이를 활용한 전자민주주의가 지방단위를 중심으로 빠르게 확산되고 있다¹⁰⁾. 우리나라에는 고속통신망의 확장으로 전자민주주의 추진기반이 어느 정도 마련되어 있으므로 정책의지에 따라 전자민주주의 보급이 가능할 것으로 기대된다.

넷째, 시민참여의 촉발자 또는 매개자로서 시민단체의 활동을 지원하고 이들이 정부과정에 의사를 투입할 수 있는 채널을 확대해야 한다.

사무소, 미국의 근린개발사업), ②지역의 주민에게 일정하게 권한을 부여하는 것을 포함한다(예, 지역주민위원회). 이러한 지역수권은 정부와 주민간의 간격을 좁힘으로써 지역사회 차원에서의 주민참여를 활성화하는 동시에, 이를 통하여 지방정부 관할 구역 전체를 단위로 한 참여의 미흡함을 보완하는 효과를 기대하게 한다. 이 같은 인식을 근간으로 지역수권은 1970년대 후반으로부터 영미국가를 중심으로 비교적 빠르게 확산되고 있다. 우리의 경우, 이러한 노력은 거의 이루어지지 않고 있다. 2000년 말에 동 단위로 시행되기 시작한 주민자치위원회가 일용 유사한 제도라 할 수도 있으나 위원회의 구성방식이나 수행권한 등에 있어서 외국에서 시행하고 있는 제도와는 거리가 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 제도를 토대로 외국의 경험을 적절히 접목함으로써 보다 진전된 형태의 지역수권을 시행할 여지는 있다 하겠다. 아울러 반상회, 주민자치위원회, 주민자치대회 등의 활성화를 위해서는 토의민주제(deliberative democracy)를 채용하되, 이들의 토의를 돋기 위하여 전문가(민간, 관료 포함)의 지원을 포함하는 혼합모형을 지향하는 것이 바람직할 것으로 사료된다.

9) 전자민주주의는 원격민주주의(tele-democracy), 가상민주주의(cyber democracy), 디지털 테모크라시(digital democracy), 이데모크라시(e-democracy) 등 다양한 이름으로 불리고 있다.

10) 대표적 사례로는 미국 California주 Santa Monica시의 PEN(Public Electronic Network), Virginia주 Blacksburg의 BEV(Blacksburg Electronic Village), NPTN(National Public Telecomputing Network), Pennsylvania주 Reading시의 Berks Community Television(BCTV), Iowa주 Des Moines의 Health Vote '82, Honolulu의 전자주민총회(electronic town meeting), Ertzioni 등이 고안한 MINERVA전자주민총회 등이 있다(유광수, 배득종 외, 2000; Hacker & Dijk, 2000; Arterton, 1987).

다섯째, 참여를 통하여 수집된 여론을 정책에 반영할 기제가 여론반영기구가 설치되어어야 한다. 시민참여를 통하여 여론투입이 이루어져도 정부가 이를 처리할 체제를 갖추고 적극적으로 정책과정에 반영하지 않는 한, 여론투입노력은 무위로 그칠 뿐 아니라, 시민의 정치적 효능감의 상실을 초래하여 참여노력 자체를 위축 시킬 우려가 있다. 이렇게 될 경우, 정부는 비민주적 정부로 전락하고, 정책과정은 시민전체의 집합적 지혜와 괴리되어 진행됨으로써 정부는 일부 집단과 계층의 이익을 위한 것으로 전락할 것이다. 그러므로 정부는 자발적으로 여론의 수집 및 정책반영을 위한 체제를 최고결정권자 위치에 설치해야 한다. 새 정부가 청와대에 설치한 국민참여수석실이 여기에 해당될 수 있을 것이다. 문제는 이 기구가 시민의 참여를 진작시키고, 여론을 수집하는 데 그치지 않고, 수집된 국민의 의사를 정책과정에 여하히 반영시킬 수 있겠는가 하는 것이다. 여론의 체계적 반영을 담보할 수 있는 제도적 보완이 필요한 것이다. 한가지 대안으로는 중앙과 지방에 공히 음부즈멘 제도를 도입하여 이를 시민의 여론과 정부의 정책의 연계장치로 활용하는 것이다. 현재 중앙에 총리실 소속으로 국민고충처리위원회가 설치되어 있는 바, 음부즈멘제를 확산시킬 경우 이들을 어떻게 연계시킬 것인가, 국민참여수석실과의 기능관계를 어떻게 조정할 것인가가 과제가 될 것이다.

3) 정치의 혁신

행정혁신보다 정치혁신이 선행되어야 한다(박동서 편, 2001: 16). 행정국가화에 따라 정치권의 위상이 약화된 것은 사실이지만 그럼에도 불구하고 정치권은 입법 및 정당활동을 통하여 행정과정에 중요한 영향을 미치게 된다. 문제는 정치문화의 후진성, 정치인의 부패 및 무책임성, 입법전문성의 취약 등으로 인하여 정치권이 오히려 민주사회의 정착 및 정부혁신의 걸림돌이 되고 있다는 점이다. 그러나 정치권이 후진적이라 해서 국정의 책임을 임명직인 관료집단이 전유하도록 방치하는 것은 민주주의의 기본 원칙에 위배되는 것으로서 수용할 수 없다. 따라서 적극적으로 정치개혁을 도모함으로써 국민의 대표인 입법기관으로 하여금 정책과정을 주도해나갈 수 있도록 하여야 한다. 이때 정치개혁은 자연적으로 행정혁신에도 긍정적인 효과를 미치게 될 것이다.

정치개혁과 함께 행정의 본연의 역할이 강조될 필요가 있다. 구분이 명확하게 이루어질 수 있는 것은 아니지만, 경영화되고 있는 행정은 물론이거니와 정치화되고 있는 행정 역시 행정 본연의 모습이라 할 수 없다. 행정의 핵심요소는 어디까지나 입법과정에서 정해진 정책의 기본틀에 맞추어 세부정책을 입안하고 이를

충실히 집행하는 데 있다. 이렇게 되어야만 선거기제를 통한 정치인에 대한 통제, 정치인의 행정통제, 및 행정에 대한 시민통제가 승수효과를 내는 민주적 통제기제로서 구축될 수 있다.

4) 부패문제의 해소

공직자(정치인 및 관료 포함)의 부패문제가 지속적으로 제기되고 있다. 물론 모든 공직자가 부패한 것은 아니지만 문제는 부패가 관행화되고, 구조화되어 개인의 노력만으로 부패의 고리에서 벗어나기 어려울 정도로 확산되어 있다는 점이다. 이러한 상황에서 정부에 대한 국민적 불신이 팽배하여 있고, 다수의 선량한 공직자의 사기가 위축되어 결과적으로 정부의 생산성이 크게 저하되어 있는 것으로 평가되고 있다. 그러므로 정부혁신을 위한 정책적 노력에서 이 같은 부패문제는 중요한 과제로 다루어져야만 한다. 더욱이 공직부패의 해소는 사부문에 만연되어 있는 부패관행을 제어하기 위해서라도 심각하게 다루어져야 한다.

이러한 문제를 해소하기 위하여 지금까지 사정활동의 강화, 공직윤리강령의 제정, 보수의 합리화, 부패방지법의 제정, 엄격하고 공정한 법집행, 규제완화 등 다양한 방안이 시행되었거나 제안되어 왔다. 그러나 이러한 활동은 각 방법이 갖는 원천적 한계로 인하여 획기적인 성과를 보는 데 실패하고 있다. 그러므로 부패문제를 해소하기 위한 보다 획기적인 대안이 요구되고 있다. 한가지 제언은 현 시점에서 과거의 부패에 대하여 철저한 반성에 기초하여 완전히 청산함으로써 새로운 미래를 기약하자는 것이다. 즉, 현재 시점을 기준으로 과거의 부패에 대하여 철저히 신고 및 조사하고, 신고 또는 조사결과에 따라 당사자로 하여금 과오를 시인하는 절차를 밟게 하는 대신, 처벌을 면제하여 더 이상의 과거 청산을 위한 에너지 소모를 막자는 방법이다. 그 대신 향후에 범해지는 부패에 대하여는 엄격한 처벌을 가함으로써 새롭게 맑은 사회를 이루어갈 수 있을 것이다.

3. 혁신의 방법

1) 혁신과제의 선정

앞에서 몇 가지 혁신과제를 제시하였으나 기본적으로 혁신과제는 하향식 일변도로 선정되며 보다는, 시민의견을 적극 반영하여 선정되어야 한다. 이를 전체로 할 때, 혁신과제의 선정은 기본적으로 두 가지 방식에 의할 수 있다. 하나는 정부에서 혁신과제를 선정한 후, 시민에게 의사를 묻는 방식이다. 예를 들면, 논란이

되는 공약사항(예, 수도이전)의 실천 문제를 정부에서 입안하고 국민투표를 통하여 국민의 의사를 묻는 방식이다. 다른 하나는 정부의 정책을 입안함에 있어 사전에 국민의 의사를 물어 이를 정책에 반영하는 것이다. 예를 들면, 정책의 우선순위에 대하여 국민의 의사를 물어 그를 정책에 반영하는 방식이다.

둘 중에서 어느 방식을 택할 것인가는 정책성질에 따라 달라질 수 있을 것인데, 대체로 전문적 판단이 더 중시될 분야는 전자의 방식을, 민주성이나 형평성에 대한 고려가 더 중시되어야 할 분야는 후자의 방식을 적용할 수 있을 것이다 (Thomas, 1995; 33). 유의할 것은 후자의 경우, 수렴된 의견이 과연 어떻게 정책에 반영될 것인가에 대하여 충분한 설명과 이해가 병행되어야 한다는 점이다. 예컨대, 새 정부는 각료 인선을 위하여 국민추천을 받았으나 그 추천이 실제 인선과 어떻게 연결될 것이며, 또한 연결되었는지에 대한 명확한 설명을 제공하지 않았고 이에 따라 국민추천에 대한 회의적 시각이 생기게 되었다.

강조할 것은 중요 혁신정책에 대하여는 반드시 정책선휴도에 대한 국민의 의견을 물어야 한다는 것이다. 특히 정책의 우선순위에 관한 정기적인 여론조사(가칭 국정여론조사)를 시행하고 그 결과를 정책수립에 최대한 반영하려는 정부의 노력이 필요하다. 이렇게 될 때, 정부는 국민의 의사에 따라 정책을 수행하는 정부로 자임하게 되고, 국민으로서도 국민의 의사가 정책형성에 반영되었다는 자부심을 갖게 될 것이므로 그 효과는 여론조사에 수행되는 비용과 견줄 바가 아니라 하겠다. 이러한 작업의 중요성은 정부의 정책우선순위와 국민이 원하는 정책우선순위의 괴리가 클 경우에 발생할 정부에 대한 불신, 정책협조의 저하 등을 생각하더라도 쉽게 이해될 것이다. 우선순위에 대한 여론 조사는 전국 및 지역을 단위로 수행될 수 있을 것이며, 지방정부 역시 같은 방식으로 여론조사를 수행할 수 있을 것이다¹¹⁾. 물론 지금까지 정책우선순위에 대한 여론조사가 전혀 시행되지 않은 것은 아니다. 그러나 과거의 조사는 산발적으로 시행되었으며, 조사기관도 다를 뿐만 아니라, 무엇보다 조사결과를 정책우선순위 결정에 반영하는 것을 주목표로 한 것이 아니었으므로 여기서 제시하는 것과는 큰 차이가 있다. 단, 여론조사는 Fishkin(1995) 등이 조사하듯이 피상적 의견이라는 결정적 단점이 있다. 이러한 단점은 일차적으로 정부의 실제 정책결정과정에서 전문성의 투입으로 보완될 수 있을 것이다. 또는 앞에서 제시한 지역사회의 참여기제가 활성화될 경우, 이 경로를

11) 지역별로 정책우선순위를 파악하는 것은 지역별로 국민의 선호가 다를 수 있음을 감안한 것이다. 예컨대, 뉴욕 시는 지역위원회(community board)를 통하여 관할 59개 지역사회의 정책우선순위를 별도로 파악하고 있다.

통하여 수렴되는 여론의 결과로 여론조사결과를 대치하거나 보완하게 할 수 있을 것이다.

2) 혁신의 우선순위

과거 정부혁신작업(특히 기구 및 인력조정)은 힘없는 기관, 낮은 직위부터 적용되어 형평성 시비에서 벗어날 수 없었고 그 파급효과도 적었다. 그러므로 새 정부의 혁신은 기본적으로 ‘위부터 개혁’의 모습을 띠어야 한다. 그래야만 파급효과를 나타나게 되고, 국민적 지지를 획득할 수 있다. 즉, 기능조정이 되었건 기구 및 인력조정이 되었건 혁신작업은 청와대, 검찰, 경찰, 사법부, 국정원 등 권력기관으로부터 우선적으로 적용되어야 한다. 과거 정부혁신작업의 일차적 대상이 되었던 소위 ‘힘없는 부서들’은 당분간 기구 및 인력조정작업에서만큼은 전적으로 제외하는 것이 바람직하다. 아울러 정부혁신의 예측성을 높이기 위하여 혁신작업의 연관도(path map), 또는 청사진을 사전에 제시하는 것이 바람직할 것이다.

3) 혁신의 분업과 추진태도

혁신업무를 적절히 분담하여 추진하는 것이 효과적일 것이다. 분담은 다음과 같이 원칙 하에 이루어질 수 있을 것이다. 첫째, 중앙의 정부혁신추진위원회가 기구는 혁신의 기본방향과 틀을 제시하고, 각 부처는 혁신전담기구에서 제시된 방향에 따라 실천계획을 수립·집행하게 한다. 둘째, 중앙혁신기구는 정치적 결정 및 주요 이슈에 역량을 집중하고, 행정적 결정 및 일상업무의 혁신은 각 부처에서 담당하도록 한다. 셋째, 혁신의 정도가 큰 급진적 혁신정책은 저항을 고려하여 단기간에 걸쳐 신속히 추진하되, 중앙혁신기구가 소수의 과제로 제한하여 추진하도록 한다. 반면 혁신의 정도가 상대적으로 작은 점진적 과제는 중기적으로 시행해되, 각 부처가 자율적으로 추진하게 한다.

지적할 것은 정부혁신작업이 전방위적으로, 장기간에 걸쳐서, 중앙혁신기구의 주도로, 현시성을 높여 추진하게 되면, 소위 개혁불감증 내지는 개혁피로도를 심화시켜 혁신작업의 실패를 초래할 우려가 있다는 점이다. 지금 우리 사회는 김영삼 정부와 김대중 정부의 개혁작업의 전개와 실패를 목도하여 오는 과정에서 개혁작업에 대한 불신 및 피로감이 누적되어 있는 상황이다. 더욱이 지난 선거에서 국민적 갈등이 증폭되어 있는 상황이므로 새 정부의 혁신작업은 이러한 주변 상황에 상당한 주의를 기울여야 한다. 물론 그렇다고 해서 필요한 정부혁신 작업을 중단할 수는 없다. 오히려 과거의 혁신을 통하여 충분히 달성하지 못한 정부의 민

주화, 정부성과의 제고를 위한 혁신 작업은 지속되어야 한다. 그러나 그 추진방식에 있어서 보다 ‘조용한’ 혁신을 추진할 것이 요구된다. 아울러 앞에서 제기한 참여형, 분권형 혁신전략을 충실히 지향하는 것도 개혁에 대한 저항을 줄이는 방법이 될 것이다.

4. 혁신참여자의 역량강화

앞에서 혁신의 참여자로서 관료, 시민, 시민집단, 지방정부 등을 제시하였거니와, 이들간의 협력을 통하여 정부혁신의 성과를 높이기 위해서는 각 참여자의 역량강화가 필수적으로 요구된다.

1) 관료의 역량

무리하게 작은 정부를 추진하면서 관료의 사기를 저하시키기보다는 관료의 업무능력과 태도를 변화시키는 혁신작업이 회구된다. 협력민주주의의 요청에 부합하는 관료의 업무능력은 전문성과 함께 민주적 태도를 지닌 관료이다. 이를 위한 정책과제를 항목별로 제시하면 첫째, 전문성의 강화 노력이 필요하다. 둘째, 시민(시민단체 포함)의 참여에 대한 수용성을 높여야 한다. 셋째, 창의적 행정을 위하여 책임에 걸맞은 자율권을 부여하여야 한다. 일탈행위를 방지하기 위하여 권한을 제약하기보다는 권한을 부여하여 적극적으로 일을 하게 하고, 그에 따른 일탈행위의 방지를 위해서는 별도의 통제기제를 적용해야 함은 앞에서 언급한 바와 같다. 넷째, 사기진작을 위하여 보수체계 및 인사관리를 적정화하여야 한다. 특히 평가체제와 문화가 객관화되어 있지 않은 상황에서 무리하게 개인별 성과급제를 지속하기보다는 이를 폐지하거나 또는 부서 단위 성과급제로 대치하고, 형식적인 개방형 임용제나 책임운영기관제는 민간기관과의 협력연계 강화, 사업부서의 자율성 강화 등으로 전환 운용할 것을 검토해야 한다.

2) 시민의 역량

참여형 혁신을 강조한다고 해서 참여의 확장만이 능사는 아니다. 시민참여가 바람직한 성과를 거두기 위해서는 시민이 적극적으로 참여하되(engaged), 공공문제에 대하여 상당한 이해를 갖고(informed) 참여할 것이 요구된다(Wade, 1997). 환언하면, 참여의지와 참여역량이 동시에 소유한 ‘교양시민’이 요구되는 것이다¹²⁾. 만일 전자

12) Schachter(1997)의 말을 빌면 “시민의 재창조(reinventing ourselves)”가 필요한 것이다.

가 결여되면 시민참여의 공백 속에서 행정의 독주가 지속되고 시민의 불만이 커져 결국 시민이익이 저하된다. 후자가 결여되면 무책임한 참여 또는 선동적 참여에 의하여 행정전문성이 지나치게 저해 받아 시민이익을 저하시킨다. 반대로 두 가지를 갖춘 시민은 질 높은 의견을 정책과정에 전달하게 된다. 아울러 참여의 질 향상으로 참여에 대한 정부의 수용성도 높아지게 되어 시민이익이 증대된다.

이와 같은 시민의 역량강화를 위해서는 일차적으로 시민스스로의 정보획득과 이해를 위한 노력이 필요하겠지만, 정부의 지원 역시 필요하다. 여기에는 행정정보의 공개, 시민교육 지원, 시민(또는 시민단체)의 참여활동을 위한 자금, 시설, 장소의 지원 등이 요구된다. 또한 참여제도의 확충을 통하여 시민의 참여성향을 제고시키고, 참여과정에서 자동적으로 시민교육이 이루어지도록 지원해야 한다.

3) 시민단체의 역량

시민단체는 그 활동의 중요성에 비추어 기반역량이 약하다. 특히 회비납부율이 저조하여 재정적 기반이 취약하여 활동의 장애가 되고 있다. 이와 관련, 김대중 정부에서는 비영리민간단체지원에 관한 법률이 제정되었으나 시민단체에 대하여 세금감면지위를 부여하지 않았다. 아울러 행정자치부에서 시민단체에게 프로젝트 지원금으로 150여 억 원을 배정하였으나, 관변단체에 우호적인 지원을 하였다는 등의 비판을 받았다.

시민단체가 영리활동을 하지 않을 뿐 아니라, 재정기반이 취약하다는 점을 감안하여 세금감면지위를 부여하고, 우편요금을 할인해주고, 사업비를 제공하는 등의 지원책을 할 필요가 있다. 재정지원은 정부가 직접 하기보다는 정부가 출연하고 민간이 자율적으로 운영하는 시민운동지원재단을 통하여 지원하도록 하는 것이 바람직하다. 아울러 자치단체별로 시민운동지원센터를 만들어 시민단체의 활동을 위한 공간을 마련하여 시민활동을 장려하고, 재정부담을 덜어주는 방안도 추진될 필요가 있다. 이와 아울러 시민단체활동과 직접적 관련이 있는 집시법, 선거법 등의 규제조항을 완화할 필요가 있다(박원순, 2003).

4) 지방의 역량

정부혁신을 위하여 지방이 일정한 기여를 하기 위해서는 앞에서 논의한 바와 같이 분권의 확대가 필요하다. 분권에는 사무이양만이 아니라 사무수행에 필요한 적정한 재정이양이 요구된다. 재정이양이 필요하다고 해서 지방간의 재정력 불균형, 국정의 통합성 확보 등을 위한 중앙의 재정조정기능이 부정되는 것은 아니다.

다만, 사무이양에 필요한 재정지원이 수반되지 않는다는 비판에 대한 대응책이 필요하다는 것이다. 아울러 지방의 이해가 관련되어 있는 입법사항에 대하여 지방의 법률제안권을 부여할 것도 요구된다. 이러한 권한은 지방자치단체의 대표기구에 부여하면 될 것이다.

중앙정부만 분권을 할 것이 아니라 지방정부 역시 지방차원에서 분권을 해야 한다. 특히 광역정부의 기초정부에 대한 분권화가 필요하다. 그러나 현재와 같이 광역과 기초의 업무중복이 심한 상황에서 분권화하는 데는 많은 장애가 있으므로 광역과 기초의 기능이 구분되도록 기능관할을 재조정할 것이 요구된다. 지방의 정책과정에 대한 시민참여의 확대를 위한 노력도 필요하다. 특히 우리의 지방자치단체의 규모는 외국에 비하여 상대적으로 큰 상황임에도 불구하고 지방자치단체의 하위구역에서의 주민의 대표체계가 활성화되어 있지 않은 문제가 해소되어야 한다. 이 문제가 해소되어야만 지방의 정책과정이 일부 공직자와 토호세력의 주도 하에 왜곡되는 현상을 완화할 수 있다. 이를 위해서는 앞에서 제기한 바와 같이 지방내부 지역사회에 대한 수권을 강화하여야 한다.

V. 결 론

지금까지 바람직한 정부혁신의 전략과 관련하여 정부혁신의 기본지향을 밝힌 다음 정부혁신의 전략에 대하여 논하였다. 본 논문은 기본적으로 기술민주주의의 달성을 목표로 하여 이를 달성하기 위한 기본이념으로서의 협력민주주의에 입각하여 과거의 관주도형, 집권형, 경영형 혁신전략을 탈피하여 참여형, 분권형, 행정형 혁신전략을 추구하는 것이 바람직함을 제시하였다. 아울러 관료, 시민, 시민단체, 그리고 지방이 정부혁신의 주체로서 협력하여야 성공적인 정부혁신이 이루어질 수 있음을 제시하였다.

정부혁신의 성공을 위한 몇 가지 조건에 대하여 논하는 것으로 결론을 대신한다. 첫째, 정부혁신은 과연 반드시 필요한 것인가 하는 것이다. 총론적인 대답은 “그렇다”이다. 그러나 각론에 있어서도 반드시 그러한 것은 아니다. 각 분야 또는 사안별로 혁신에 따른 이익과 손해를 따져보아야 할 것이기 때문이다. 집권층은 정책의 진화도 중요하지만, 안정성도 중요한 목적가치라는 점을 인식하여 혁신을 위한 혁신, 또는 효과가 확실하지 않은 실험적 혁신은 자제할 수 있어야 한다. 어떤 의미에서는 혁신하지 않는 것이 혁신일 수 있다는 점을 인식하여야 한다. 과거

정권이 채택한 정책, 또는 집권 적대세력에 유리한 정책이라 해도 변화가 불필요하다고 판단되면 변혁을 추진하지 않는 자신 있는 정부가 진정 국민에게 환영받는 혁신정부가 될 것이다.

둘째, 정부혁신이 성공하기 위해서는 혁신을 선도하는 집권층의 도덕성과 비전이 국민에게 인정받아야 한다는 것이다. 이러한 조건이 전제되지 않는 상황에서는 아무리 좋은 혁신전략도 성공하기 어려울 것이다. 그러므로 집권층은 사리사욕을 버리고, 중립적인 입장에서 자신에 대한 관리에 엄격히 하는 한편, 시대적 조류를 감안하여 국가발전에 대한 설득력 있는 비전을 제시할 수 있어야 한다.

끝으로, 어떠한 혁신정책도 그 영향에 있어서 중립적인 것은 없으며 따라서 혁신에는 필연적으로 저항이 있기 마련이다. 그러나 저항의 발생이 필연적이라 해서 저항을 무시해서는 아니 된다. 저항에 대한 적절한 고려가 결여된 혁신정책의 추진은 실패하기 쉽다. 이와 관련, 위에서 제시한 집권층의 도덕성과 설득력 있는 비전제시는 저항의 최소화에 상당한 도움을 줄 것이다. 나아가서 저항에 직면하였을 때, 집권층은 권위적으로 혁신정책을 추진하려는 유혹을 버리고, 대화와 타협과 설득에 기초한 민주적 리더십을 발휘할 수 있어야 한다.

참 고 문 헌

- 박동서 편저. (2001). 「새정부혁신의 전략과 과제」. 법문사.
- 박동서. (2001). 한국행정의 연구와 개혁: 궤도수정. 행정개혁시민연합 편, 「시민과 행정개혁」, 9-20.
- _____. (1999). 「한국행정의 쇄신사례」. 법문사.
- 박원순. (2003). 새로운 개혁, 새로운 시작: 노무현 차기정부의 '개혁시대'를 갈망하며. mimeo.
- 유광수, 배득종 외. (2000). 「정보화시대의 민주주의」. 나노미디어.
- 이기우. (1996). 「지방자치이론」. 학현사.
- 이승종. (2001). 행정과정에 대한 여론투입기제 강화방안. 행정개혁시민연합 편, 「시민과 행정개혁」, 217-228.
- _____. (1995). 「민주정치와 시민참여」. 삼영.

- _____. (1997). 민주주의와 작은 정부. 김호진 외, 「한국의 도전과 선택: 21세기 국가경영론」, 157-179. 나남출판.
- 이창원. (2001). 김대중정부의 정부기구개편에 대한 평가와 과제. 행정개혁시민연합 편, 「시민과 행정개혁」, 63-77.
- 이청수. (2000). 「테모크라시: 신민주정치시대가 온다」. 중앙M&B.
- 조석준. (2001). 행정개혁의 방향. 행정개혁시민연합 편, 「시민과 행정개혁」, 27-30.
- 한국지방자치학회. (2002). 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 관계재정립방안연구. 한국행정연구원, 「광역자치단체와 특별지방행정기관간 기능조정 방안」.
- Arterton, F. C. (1987). *Teledemocracy: Can technology protect democracy?*. Newbury Park, CA: Sage.
- Burns, Danny, Robin Hambleton, & Paul Hoggett. (1994). *The Politics of Decentralisation: Revitalizing Local Democracy*. London: Macmillan.
- De Sario, Jack and Stuart Langton. (1987). Citizen participation and technocracy. In De Sario and Langton eds. *Citizen participation in public decisionmaking*. New York: Greenwood Press. 3-18.
- Elster, Jon ed. (1998). *Deliberative democracy*. Cambridge University.
- Fishkin, James S. (1995). *The voice of the people: Public opinion and democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Graham, Keith. (1986). *The battle of democracy: Conflict, consensus and the individual*. Wheatsheaf Books.
- Hacker, Kenneth L. & Jan van Dijk. (2000). *Digital democracy*.
- Hill, Dilys M. (1994). *Citizens and cities: Urban policy in the 1990s*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Hummel, R.P. (1987). *The bureaucratic experience*. 3rd edition. New York: St. Martin's Press.
- Lineberry, Robert R. (1977). *Equality and urban policy: The distribution of municipal public services*. Beverly Hills: Sage.
- Mott, Stephen S. (1993). *A christian perspective on political thought*. Oxford: Oxford University Press.
- Schachter, Hindy Lauer. (1997). *Reinventing government or ourselves: The role of citizen owners in making a better government*. Albany, New York: State University of New York Press.
- Thomas, John C. (1995). *Public participation in public decisions: New skills and strategies for public managers*. Jossey-Bass.
- Wade, Rahima C. (1997). Community service-learning in a democracy: An introduction. In Wade ed. *Community service-learning: A guide to including service in the public school curriculum*. Albany, New York: State University of New York Press.

Abstract

Strategies for Governmental Reform

Seung-Jong Lee

This paper discusses strategies for governmental reform in Korea. In specific, it proposes that it is desirable to change basic principles of reform strategies from the bureaucracy-dominated, centralized, and business-oriented reform strategies of the past regimes to more participatory, decentralized, and administrative reform ones.

【Key words : governmental reform, bureaucracy, civic participation】