

노무현 정부의 관료제 개혁에 대한 평가*

정 광 호**

〈目 次〉

- I. 서론
- II. 노무현 정부 관료제 개혁의 배경과 성격
- III. 노무현 정부의 관료제 개혁 전략에 대한 평가
- IV. 결론

〈요 약〉

본 논문은 노무현 정부가 추진한 관료제 개혁에 대해 예비적 수준의 평가를 시도하고 있다. 이를 위해 노무현 정부의 관료제 개혁의 배경과 성격을 살펴본 후 사람(people), 관리(management), 재조직(reorganization), 그리고 조정(coordination)이라는 관점에서 개혁의 성과를 평가하고 있다. 노무현 정부는 ‘작은 정부’가 아니라 ‘효율적인 정부’를 추구한다. 조직개편보다는 기존의 조직 틀 내에서 가급적 정부혁신을 위해 다양한 실험을 하고 있다. 아직 그 성과를 평가하기는 이르지만 상위 직급 공무원의 증가, 대통령 소속 위원회의 난립 문제 그리고 각종 혁신실험 때문에 지쳐있다. 향후 혁신효과를 극대화하기 위해서 수많은 개혁의제들 사이의 연관성을 분석한 후 우선순위와 추진속도를 조정하고 관료조직 맥락에 맞는 추진전략이 요구된다. 관료제 혁신이 제도화되고 혁신의 토양이 만들어질 수 있도록 혁신의 사회화 과정에 관심을 가져야 한다. 그리고 혁신성과를 제대로 측정하고 평가할 수 있어야 하며, 나아가 지속적인 혁신동기를 부여할 수 있는 방안에 대해서 더 많은 고민이 필요하다.

【주제어: 대통령, 행정개혁, 관료제】

* 본 논문은 2005년도 서울대학교 한국행정연구소 학술연구비 지원에 의한 것임.

본 논문에 대하여 유익한 논평을 해주신 문명재 교수께 감사를 드립니다.

** 서울대 행정대학원 교수

I. 서 론

본 연구는 지난 노무현 정부 출범이후 진행되어 온 행정개혁¹⁾을 대통령의 관료제 개혁전략의 성격과 성과라는 측면에서 평가해 보고자 한다. 그동안 대통령의 관료제 개혁에 관한 연구는 관료제에 대한 정치적 통제(polynomial control of bureaucracy)에 주로 관심을 가져왔다. 관료제에 대한 정치적 통제의 필요성은 민주적 책임성(democratic accountability)과 공공부문의 효율성(efficiency) 제고와 연관되어 있다. 전자는 정치적 관점에서 후자는 관리적 관점에서 관료제 개혁을 바라본다. 전자의 경우 고위공직자 충원, 행정조직의 운영과 설계에 대한 변화를 통하여 대통령이 관료제를 개혁하는 방식이다. 이것은 대통령이 자신의 어젠다(presidential agenda)를 효과적으로 수행하기 위해 관료제를 강력하게 통제할 필요성에서 비롯된다(Nathan, 1986; Moe, 1999). 대통령이 자신의 이념성향과 정책의지를 관료제 깊숙이 침투시키기 위해 관료제를 개혁(혹은 통제)하는 행정적 리더십(administrative leadership)의 발현이다²⁾. 후자의 경우 대통령은 자신의 정치적 성향과 상관없이 사회가 일반적으로 요구하는 공공부문의 바람직한 혁신을 시도한다. 이것은 최근 정부에 대한 불신과 불만이 점점 고조되고 있는 현상 그리고 전 세계적으로 확산되고 있는 공공부문 혁신바람과 관련이 있다. 대개의 경우 대통령이 관료제를 개혁하는 동기는 양자가 모두 연관되어 있다.

-
- 1) 정부개혁이 시민사회와 시장이라는 행정 외부의 존재를 고려한 좀 더 광의의 의미라면 행정개혁은 행정기관 내부, 즉 관료제에 초점 둔 협의의 개념이라고 볼 수 있다. 본 연구에서는 행정개혁을 맥락에 따라 정부개혁과 함께 사용하고자 하며 중앙행정기관을 중심으로 진행된 관료제 개혁에 초점을 두고 있다.
 - 2) 행정적 대통령의 출현은 미국 닉슨대통령 집권 2기에서 비롯된다. 이 당시 닉슨대통령의 경우 신연방주의를 주창하여 연방관료제의 권한과 재량을 분산시키려고 했다. 특히 닉슨은 1969년 백악관을 이용하여 연방관료제를 직접통제하려는 전략을 취하였다. 대통령 비서실로 하여금 관료제를 효과적으로 통제하기 위해 해당 행정기관을 직접 관할하는 접근방법(White House counter-bureaucracy approach)을 사용했다. 닉슨 대통령은 행정부 상층에 대통령과 동일성향과 목표를 가진 정무직에 소위 ‘대통령 사람’을 임명하였다. 레이건 대통령도 관료제 통제에 있어서 가장 뛰어난 리더십을 발휘하는 것으로 평가된다(Helco, 1985; Moe, 1985; Stehr, 1997). 국내문헌으로는 이원근(1996)의 논문을 참고하면 된다.

본 논문은 노무현 정부이후 추진되고 있는 대통령의 관료제 개혁 방식에 대한 개괄적인 평가를 시도하고 있다. 본 연구에서는 노무현 대통령의 관료제 개혁방식을 사람관리, 조직관리, 조직설계, 그리고 조정메커니즘이라는 네 가지 영역을 중심으로 평가하고자 한다. 특히 노무현 대통령 임기가 이제 절반을 넘어서는 시점에 있기 때문에 그 성과를 평가하기 어렵다는 한계가 있다. 그렇지만 미국이나 다른 나라의 관료제 개혁방식이나 국내의 역대 대통령이 추진한 관료제 개혁방식과 비교를 통하여 예비적인 수준에서 평가가 가능할 것으로 보인다. 노무현 대통령의 관료제 개혁방식의 공과에 대한 좀 더 체계적인 평가는 대통령 임기가 완료된 후로 미루고자 한다.

본 논문의 구성을 살펴보면 먼저 노무현 정부의 관료제 개혁의 배경을 검토한 후 개혁방식에 대한 평가를 시도하고 있다. 구체적으로 관료제 개혁을 바라보는 대통령의 접근방식, 개혁에 대한 의지, 그리고 관료제 개혁 수단으로 사람, 관리, 조직개편, 조정전략을 어떻게 사용하는지 분석하고자 한다. 본 연구의 분석방법론은 노무현 정부에 대한 평가논문이나 자료 그리고 언론이나 신문에 보도된 전문가의 의견을 종합하는 방식을 취하고 있다.

II. 노무현 정부 관료제 개혁의 배경과 성격

1. 혁신분위기의 전 세계적 확산

지난 1980년 이후 약 사반세기 동안 주요 선진국을 중심으로 공공부문에 대한 혁신이 드세게 휘몰아쳤다. 여기에는 지난 1970년대 두 차례 석유파동 그리고 2차 대전이후 과도하게 성장한 복지국가체제의 비효율성이 자리 잡고 있다. 또한 여기에는 지나친 정부규제나 공공부문의 팽창도 주요 원인으로 지목되고 있다(이계식, 1995; 1997; Gore, 1993; OECD, 1995). 이러한 일련의 문제를 선진국들은 공공부문의 혁신을 통하여 개선하고자 했다. 영국, 미국, 뉴질랜드 등을 중심으로 공공부문에 경쟁과 성과를 강화하는 각종 개혁조치가 취해졌다(김근세, 1997; OECD, 1995; Hood and Lodge, 2004). 신공공관리론과 공공선택이론이 시장과 고객

마인드를 공공부문에 전파시키는데 핵심 역할을 수행했다. 최근 각종 사회 서비스의 효과적인 집행수단으로 국가와 시민사회간에 협업이 크게 증가하면서 계약(contracting)이나 바우처(voucher)가 중요한 공공관리수단으로 등장하고 있다. 한편으로 국가의 지나친 영역 확장에 따른 시민사회 의 보완적 역할이 조명을 받고 시장을 강조하면서 물러난 기존의 공공부문이 차지한 공간을 시민사회가 채워주기를 원하고 있다. 소위 국가기능의 지나친 시장화(민간화)에 따른 국가공동화(hollowing state) 현상에 대한 염려 때문이었다(Peters, 1998; Milward and Provan, 2000).

최근 대부분의 나라에서 진행되고 있는 혁신방식은 강력한 공공부문 개혁전략을 취하면서도 한편으로는 이를 보완해줄 수 있는 건전한 시민사회로 관심을 돌리고 있다(Behn, 2001; Fukuyama, 2002). 신공공관리론은 팽창된 국가역할이 시민의 자유를 제한하고 시장기능을 억압하며 행정서비스의 반응성과 효율성을 떨어뜨린다고 비판한다(Bellon and Goerl, 1992). 반면 시민사회론과 공동체론은 공공철학으로서 국가의 규범적이며 적극적인 역할을 강조한다(Etzioni, 1995). 최근 정부와 시장 그리고 시민사회를 효과적으로 운영하는 가버넌스에 대한 관심이 높아지고 있는 것도 이런 맥락에서 생각할 수 있다. 신뢰와 네트워크로 구성된 사회자본(social capital)에 대한 사회과학의 연구가 여러 나라에서 활성화 되고 있는 이유도 바로 거버넌스의 효과성에 주목했기 때문이다(Putnam, 1993). 특히 주목할 것은 거버넌스의 핵심 요소는 올바른 행정이라는 것이다. 예를 들면, 후쿠야마는 강한 국가(효과적인 가버넌스)의 네 가지 요소로 정부조직의 설계 및 관리, 정치체제 설계, 합법성, 그리고 문화적 구조적 변수를 들고 있다. 즉, 공공행정이 첫 번째 요소로 주목받고 있는 것이다. 후쿠야마(Fukuyama, 2004)는 시장이 주도하는 세계화의 부작용 때문에 심화되고 있는 공동체와 공공규범의 붕괴현상을 막기 위해 공공부문의 강화를 주장한다. 문제는 이러한 공공부문의 강화에 필요한 새로운 행정운용방식을 어떻게 설계하고 적용할 것인가이다. 이에 대한 합의는 없으나 정부 혁신이 최소한 신공공관리론의 효율성과 더불어 시민사회의 자발성도 잘 조화시켜야 한다는데 이의는 없는 것 같다. 노무현 정부의 행정개혁 어젠다를 보면 공공부문의 개혁뿐만 아니라 시민사회의 활성화도 함께 고려하고 있다. 다만 최근 시민단체에 대한 정부의 직접 지원방식도 이루어지고

있어 국가주도의 사회자본 형성이라는 부정적 측면도 있다³⁾

2. 정부에 대한 불신과 불만

최근 한국뿐만 아니라 미국, 유럽, 일본 등 선진 여러 나라에서 정부에 대한 불신이 심화되고 있다. 일반 국민들은 정부가 비효율적으로 운영되고 불필요한 곳이나 잘못된 분야에 정부의 역량이 집중되고 있다는 생각을 한다. 정부활동뿐만 아니라 정부기관이나 제도에 대한 신뢰도 저하되고 있다 (Nye, Zelikow, and King, 1998). 이러한 정부의 역할과 능력에 대한 불신은 한국의 경우도 심화되고 있다(김인영 편, 2002; 한준, 2003). 이것은 경제정책이나 사회정책의 실패, 과거 권위주의 통치의 유산으로 남아 있는 정부에 대한 부정적 인식, 민주화 이후에도 지속적으로 나타나는 정치인과 관료의 부정과 부패, 그리고 정치와 정부에 대한 언론과 매체 부정적 비판이 얹혀 있다. 또한 관료제에 대한 무능이나 불신과도 연관되어 있다. 이러한 정부의 비효율성에 대한 비판은 공공기관에 대한 신뢰저하로 이어진다. 결국 정부가 무슨 일을 하고 있는가, 얼마나 이를 잘 수행하고 있는가, 그리고 이러한 정부의 일하는 방식이 국민의 눈에 어떻게 평가되고 있는가에 대해 심각한 물음을 던져 준다(Nye, Zelikow, and King, 1998:23–28). 정부에 대한 불신은 국민의 기대에 정부능력이 부응하지 못함으로써 나타난다고 주장하는 기능적 관점에서 본 입장과 정부의 품위나 도덕성 때문에 발생한다고 주장하는 윤리적 입장으로 나누어 설명될 수 있다(오경민 · 박홍식, 2002). 그동안 한국은 지난 1987년 민주화 이전 존속해온 권위주의체제로 인해서 정부나 공식적인 제도에 대한 국민의 불신이 유산으로 강하게 남아 있다. 이것은 시민사회 영역보다는 상대적으로 정부부문의 신뢰를 더욱 떨어뜨리는 원인으로 지목되기도 한다(한준, 2003). 민주화 이후에도 정부의 계속되는 정책실패–부동산 정책, 핵폐기물 정책, 그리고 교육정책의 실패 사례–와 정치권과 공직자의 부정부패에

3) 시민사회에 대한 정부의 적절한 개입은 공공성을 강화하여 사회적 갈등을 해소하는데 긍정적인 결과를 가져오기도 한다(Brehm and Rahn, 1997). 스웨덴의 경우 학습서클에 대한 정부의 보조금 지급도 그 좋은 예가 될 수 있다(Putnam, 2002). 그러나 시민사회에 대한 국가의 과도한 개입은 시민사회의 자율성을 훼손하고 국가의 영향력이 시민사회에 그림자처럼 스며드는 부작용도 있다(Wolch, 1990).

여전히 온존하고 있다는 국민의 시각이 한국정부에 대한 불신을 놓고 있는 것이다. 노무현정부도 공공부문의 효율성뿐만 아니라 권력기관의 탈권위화 그리고 부정부패의 해소를 위해 각종 행정개혁 어젠다를 제시하는 것도 이와 무관하지 않다. 노무현 정부개혁 어젠다 중에서 시민참여와 정책공동체 활성화 방안들이 포함된 것은 함께하는 행정을 통하여 국민의 신뢰를 높일 수 있는 믿음에서 나온 것이라 보여진다(노무현 정부의 주요 행정개혁 어젠다는 아래 <표 5>를 참고할 것).

3. 정부역할에 대한 시각과 관료제 개혁

정부역할을 어떤 방향으로 끌고 갈 것인가에 대한 논의는 대통령의 관료제 개혁방향에도 큰 영향을 준다. 일반적으로 시장주의와 국가주의에 따라 시민사회에 대한 정부의 개입범위와 수준이 결정된다. 아직도 한국사회에는 박정희 정부의 역할에 대한 공과 논쟁이 여전히 진행되고 있다⁴⁾. 최

-
- 4) 박정희 정부시대의 정부의 역할에 대한 평가를 둘러싸고 국가주도로 선진국을 추격하는데 정부관료제가 커다란 기여를 했다는 국가중심적 시각에서 (Chang, 2002; 장하준 2004) 세계시장의 확대과정에서 빠른 성장을 할 수 있는 세계경제의 환경요소가 더 크기 때문에 정부역할론을 축소하려는 시장중심적 시각 그리고 경제성장은 있었지만 분배문제와 정치권력의 독점화에 따른 부작용 때문에 정부역할론을 긍정적으로만 평가할 수 없다는 좌파적 시각으로 나누어진다. 이러한 개발독재시대의 정부와 관료제역할에 대한 입장의 차이는 최근 글로벌 과정에서 공공부문에 대한 역할기대와 개혁전략에도 그대로 이어지고 있다. 국가중심적 시각은 한국이 선진국에 진입하기 위한 선진추격시스템을 갖추기 위해서는 정부 주도의 산업정책을 다시 실시하고 국제 자본에 대한 정부 통제권을 강화해야 한다는 논리를 편다. 반면 시장중심적 시각은 규제완화를 통하여 제대로 된 시장 경제를 만드는 것이 한국사회의 주요 과제이며 무엇보다 정부와 민간의 '힘의 불균형'을 해소해야 한다는 것이다. 역대 정부는 공공 부문의 구조 개혁은 제대로 이루지 못한 채 여전히 막강한 영향력을 행사하면서 시장경제의 효율성을 저해하고 있다는 것이다. 한편 좌파적 시각은 시장주의에 따른 부의 편중과 불평등을 해소하고 사회통합을 견고히 하는데 국가의 중심적 역할이 가야 함을 강조한다. 최근 국가중심적 시각은 지속적인 경제성장과 지구화에 따른 위험에 완충역할을 국가에서 찾는다. 정부가 주도적으로 사회발전의 주체가 될 수 있으면 여기에 필요한 개혁전략의 주인역할을 할 수 있는 여지가 있다. 선진국을 따라잡기 위해 여전히 국가의 역할이 필요하다(장하준, 2004). 반면 시장중심적 시각이나 좌파적 시각 모두에서 정부역할론은 설 자리를 찾기가 어렵다. 여기서 정부는 개혁의 주체가 아닌 개혁해야 될 대상으로 다가온다.

근 선진국을 중심으로 진행되고 있는 관료제 개혁은 시장주의에 가깝다. 노무현 정부의 경우 앞으로 정부역할이 어디로 지향할 것인가에 대한 명확한 비전이 부족하다. 시장주의인지 국가주의인지 알기 어렵과 양자가 혼란스럽게 다가오고 있다. 다만 노무현정부의 관료제 개혁방식은 시장주의 요소가 상당부분 포함되어 있다. 경쟁, 성과관리, 그리고 평가기능을 강화하고 있기 때문이다. 이와 더불어 행정에 대한 시민참여도 강화하려고 한다. 시장에 대한 규제완화의 경우 정부는 시장주의보다 국가주의에 가깝다. 이는 공정거래법의 강력한 집행과 재벌에 대한 견제에서 잘 드러난다.

그렇지만 노무현 정부의 전반적인 관료개혁의 기조는 시장원리의 접목을 통하여 관료제를 혁신하려는 의지가 강한 것으로 평가된다. 참여정부의 경우 관료제 혁신에 대한 대통령의 관심과 지원은 역대 어느 대통령보다 높다. 정부혁신은 참여정부 국정과제의 핵심의제로 설정되어 있다. 무엇보다 청와대 브리핑 자료를 보면 일 잘하는 정부와 깨끗한 정부를 통하여 정부경쟁력을 높이고 신뢰를 얻는데 대통령의 관심이 많다⁵⁾.

최근 참여정부의 행정개혁은 그동안 선진국에서 진행된 각종 개혁 논의들이 포괄적으로 담고 있다. 신공공관리론이나 시장주의에 근거해서 성과 관리와 민간부문과 경쟁을 강조하고 있다. 동시에 정부에 대한 시민사회의 침투를 강조하면서 이에 국가의 적극적 역할을 강조하는 부분도 있다. 특히 정치와 행정의 주요 쟁점에 대통령이 직접 대중과 관료제 앞에 나서는

5) 예를 들면, 지난 2004년 6월 7일 제17대 국회 개원연설에서 노무현 대통령은 정부가 앞장서서 해야 할 일로 '부패청산과 정부혁신'을 언급했다. 개혁자체가 공무원의 직무가 되고 공무원이 혁신의 기술자와 전문가가 되어야 함을 강조하고 있다(청와대 브리핑, 제 341호, 2004년 9월 8일). 또한 중앙부처 기획관리실장 워크숍에 참석해서도 혁신에 더욱 박차를 가해 기존 업무방식을 탈피하고 새로운 과제를 발굴하며 새로운 업무틀을 만드는데 노력해야 한다고 강조했다(청와대 브리핑, 제 326호, 2004년 8월 18일). 노무현 대통령이 직접 전국의 공무원들과 대통령비서실 전 직원에게 전자우편을 통하여 국가경쟁력을 위해 정부혁신을 강조하고 이를 적극적으로 추진할 것을 당부하고 있다 (청와대 브리핑, 제 455호, 2005년 2월 15일). 그런데 최근 정부혁신성과에 대한 대통령의 평가내용을 보면 비관적 요소도 나타나 있다. 최근에는 공직의 변화속도가 기대만큼 나지 않고 혁신의 핵심성과를 측정하고 평가하는 시스템에 대한 의문도 나온다(청와대 브리핑, 제 487호, 2005년 4월 1일). 또한 2005 제2차 정부혁신추진토론회에서는 혁신의 성공요소로 평가시스템을 강조하고 있다.

(going public) 현상도 발견된다⁶⁾. 이것은 노무현 대통령 초기 여소야대의 정국상황과 대중 앞에 나서기를 선호하는 대통령의 성향과 관련이 있다. 특정 사안에 따라서 대통령의 리더십이 일반 대중과 관료제에 직접 침투되고 있는 것이다. 특히 노무현 대통령의 경우 일선 공무원과 직접 대화의 장을 열어 대통령의 의지를 보여주는 경우가 많다⁷⁾. 이것은 대중이 아닌 ‘공무원 다가가기(going bureaucracy)’를 통한 관료제 개혁전략이라고 볼 수 있다.

4. 노무현 정부의 공공부문 경쟁력

그동안 한국의 국가경쟁력을 평가할 때 공공부문과 민간부문의 상대적 기여도를 보면 공공부문의 기여도가 낮다. 즉, 민간부문보다 공공부문의 경쟁력이 상대적으로 뒤떨어진다는 것이다⁸⁾. 반면 지난 1987년 민주화가

-
- 6) 미국의 경우 대통령의 핵심 어젠다에 대한 정치적 지지를 얻기 위해 의회가 아니라 직접 국민에게 호소하는 선례가 많이 있다. 프랭클린 루스벨트 대통령은 ‘노변정담’을 활용하여 정치권의 저항을 피해갔으며, 레이건 대통령 역시 이를 통해 집권 1기 의회의 민주당 의원을 설득하였다. 김대중 대통령의 경우 ‘국민과의 텔레비전 대화’가 IMF 외환위기 상황의 극복에 도움을 준 것으로 보인다(주간동아, 2000년 9월 28일, 252호). 국민에게 호소(going public)하는 방법은 대통령의 직접적인 호소뿐만 아니라 대통령 주변의 친위조직이 대통령을 대리하여 국민을 설득하는 전략도 있다. 노무현 정부와 친화성을 가진 시민단체나, ‘노사모’, ‘국민의 힘’과 같은 단체들이다. 특히 ‘여소야대’의 정국에서 대통령이 의회를 설득하는 것이 여의치 않은 경우 국민이나 여론에 직접 호소할 가능성이 높다(함성득, 1999). 그러나 국정운영이 제도권이 아닌 비제도권에서 이루어짐으로써 제도화된 의회민주주의를 훼손하고 선동정치로 변질될 우려도 있다(Kernell, 1993; Tulis, 1987).
 - 7) 검사들과 대화, 세무공무원들과의 대화, 민원제도개선 공무원과의 대화 등 직업관료와 대통령이 함께 모인 자리에서 대통령이 자기 생각과 의지를 표현하는 방식을 사용하고 있다.
 - 8) 최근 한국의 국가경쟁력은 하향추세를 보이고 있다. 스위스 국제경영개발원(IMD)이 발표한 ‘2005년 주요국가의 국가경쟁력 평가’를 보면 한국은 지난해의 35위에서 29위로 6단계 상승했지만 지난 2000년부터 2002년까지 나온 29위에 비하면 여전히 낮다. 산업정책연구원과 국제경쟁력연구원이 공동으로 발표한 국가경쟁력 조사결과도 한국의 경우 68개국 중 2001년 22위, 2002년 24위, 2003년 25위로 나타나 점점 경쟁력 지수가 하향세를 보여준다. 또한 스위스 세계경제포럼(WEF)이 지난 2004년 10월에 발표한 국가경쟁력 순위에서 한국은 세계 104개국 조사대상 국가 중에서 29위로 나타나 2003년 18위보다 11단계나 떨어졌다. 2004년 당시

시작된 이후 한국의 민주주의 수준이 높아진 것으로 평가된다. 프리덤하우스(Freedom in the World 2005)의 보고서에 따르면 노무현 정부가 들어서면서 한국의 민주주의의 공고화 수준이 향상되었다고 한다. 정치적 권리 1등급으로 시민적 자유는 2등급으로 평가되어 종합 등급이 1.5등급으로 일본과 대만과 더불어 아시아 3대 민주주의를 국가로 발전했다. 이러한 국제기구의 한국 민주화 수준에 대한 평가를 바라보며 지난 민주화 이후 3김 시대의 한계를 넘어 노무현 정부의 민주주의 수준이 한 단계 상승한 것으로 평가하는 시각도 있다(임혁백, 2005).

하지만 한국의 정책과정을 보면 여론에 의해 갑작스럽게 결정되는 경우가 많고 갈등의 합리적 해결과정이 제도화되어 있지 못하다. 그만큼 민주주의의 제도화(institutionalization)와 숙의성(deliberation)이 낮다. 또한 민주주의를 뒷받침하는 정부의 경쟁력도 낮다. 참여정부는 국가경쟁력 확보와 시장제도의 공고화보다는 분권과 시민참여를 상대적으로 더욱 강조하고 있다. 참여정부의 정부개혁전략은 중앙행정권력의 지방분산 그리고 정책과정에서 시민사회의 참여 활성화에 관심 두지만 국가경쟁력 제고를 위해서 공공부문을 어떻게 개혁할 것인가에 대한 열정은 부족하다. 시장제도의 공고화라는 측면에서 정부와 시장의 적정한 역할분담론을 고민하고 정부권한의 재조정과 정부기구 재설계에 대한 체계적인 논의도 결여되어 있다. 또한 시민참여와 분권을 강조하지만 이를 합리적으로 실현하기 위한 상호 대화와 효과적인 공론을 끌어내지 못하고 있다. 참여정부 출범 이후 시민단체의 급격한 활성화에 따라 민주주의의 양적 팽창이 나타났지만 상호토의와 공론장의 형성은 미흡하다. 이것은 가버넌스의 효과성을 떨어뜨리는 원인으로 작용한다. 위에서 언급한 이러한 요소들은 참여정부의 관료제 개혁이 공공정책과정에서 민주주의 숙의성(deliberation)을 높이는 방향으로, 정책집행과 관리과정에서 효율성을 높이는 방향으로 그리고

한국의 국가경쟁력을 구성하는 4개 부문별 경쟁력 순위에서 10위권 내에 있는 것은 정부의 재정구조(2위)와 기술 인프라(8위)이다. 기술인프라는 2005년도 2위로 다시 상승했다. 한국의 기술, 기업전략 등 민간 분야의 경쟁력은 높게 나타나지만 공공부문과 노동 부문의 경쟁력이 낮아 전체 순위가 낮게 나온다. 특히 2005년도 정부 효율성 부문은 31위, 정책일관성 52위, 정치적 안정 51위로 여전히 낮게 나온다. 노사관계는 지난 2004년에 이어 60위를 기록했다 (CHIEF EXECUTIVE, 2005년 6월호; 동아일보, 2004년 1월 3일 10면).

국가경쟁력의 관점에서 시장에 대한 정부규제를 재설계하는 방향으로 가야 함을 보여준다.

5. 역대정부 행정개혁의 흐름과 행정개혁 방식

역대 한국의 행정개혁은 여러 선진국의 행정개혁 흐름을 많이 참고해 왔다. 그런 의미에서 이들 나라의 행정개혁과정을 보면 한국의 행정개혁과정의 흐름을 이해하는데 도움이 된다. 먼저 미국의 정부개혁 흐름을 살펴보면, 19세기말에서 20세기초 사이의 진보주의 시대, 1930~1950년대 중반까지 연방정부의 팽창을 효과적으로 관리하기 위한 연방기관의 설계, 1960~70년대에 진행된 위대한 사회건설과 각종 연방정부 프로그램의 정책수단과 이의 평가, 1980년대의 규제완화와 작은 정부시대, 그리고 1990년대 이후 뉴가버넌스에 바탕을 둔 정부혁신운동으로 구분된다(김태룡, 2004; 정용덕, 2004). Paul Light(1997)에 따르면 미국의 행정개혁의 흐름은 고전적 행정원리론에 근거를 둔 과학적 관리론, 비용절감에 초점을 둔 감축관리론, 정부투명성과 책임성에 초점을 둔 관료제의 정치적 통제론, 그리고 신공공관리론이나 기업가적 정부론으로 구분된다.

다음으로 유럽이나 일본 그리고 뉴질랜드의 행정개혁을 살펴보자. 영국의 경우 대처정부 집권이후 약 10년간 정부개혁이 지속적으로 이루어졌다. 정부사업과 기능의 철저한 능률성조사, 예산운용의 자율성을 대폭 확대, 시민현장의 제정, 계약이나 바우처 등 공공서비스 전달체계의 변화가 있었다. 특히 재정개혁에 따라 예산자율성이 증가함에 따라 책임운영기관제를 실시하였다. 최근에는 이를 보완하기 위해 기관서비스전달팀(Agency Service Delivery Team)을 신설하였다(한국행정연구원, 2002). 독일의 경우 지난 1950년대 전후 복구와 국가재건기, 1970년대 법령간소화 운동을 들 수 있다. 특히 독일 관료제의 경우 복지국가의 구현이라는 정체성이 규범이 행정기관에 내재화되어 있기 때문에 영미식 신공공관리론은 독일의 안정된 관료제에 침투하는데 상당한 한계가 있었다(김성수, 1998).

일본의 경우 관료제는 행정개혁의 가장 큰 장애물로 인식되어 왔다. 메이지유신 이후 관료제는 선진일본을 만든 동력이라고 여겨져 왔다. 그러나 지난 1980년대 이후 보편화되고 있는 지구화와 개방화의 추세 속에서 일

본 관료가 가진 규제와 권한은 구시대의 산물이 되었다. 특히 각 성청의 비대한 권한이나 예산은 정치가와 기업의 이익과 연결되어 정·관·재(政官財)의 유착구조를 만들면서 일본의 정치경제시스템의 효과를 떨어뜨린다는 비판을 받아 왔다. 또한 1990년대에 장기불황으로 일본 국민들은 새로운 정부개혁을 열망하였다. 최근 2001년에 이루어진 성청개혁은 메이지유신 아래 지속되어온 일본형 통치구조의 질적 변화를 가져온 중요한 사건으로 평가된다. 지난 1998년 국회에서 통과된 '중앙성청기본법안'에 근거로 2001년부터 기존의 1부 22성청을 1부 12성체제로 간소화했다. 또한 내각법개정안을 작성하여 내각부를 설치하여 수상의 정치적 리더십 강화도 도모했다. 한편 독립행정법인화도 주목할만하다 (한국행정연구원, 2002; 홍진이, 2003). 특히 일본의 경우 다른 주요 선진국과 달리 강한 정치적 지도력을 가진 정치권에서 행정개혁이 시작되지 않았다. 고령화 사회와 복지국가시대로 본격적으로 진입하고 있는 과정에서 행정시스템 개혁에 대한 국민적 압력이 정부개혁으로 연결된 것이다. 또한 이러한 행정 개혁을 이용하여 수상의 내각에 대한 정치적 리더십을 강화하려는 요인이 내재되어 있었다(홍진이, 2003).

뉴질랜드의 행정개혁은 세계적으로 가장 주목받는 사례이다. 뉴질랜드는 지난 1980년대 초반 높은 인플레이션과 실업율, 경제성장률의 저하, 그리고 재정적자 누적에 따른 심각한 경제위기를 겪었다. 그러나 1984년 경제위기를 계기로 지금까지 여야 당파를 초월하여 지속적이고 과감한 행정 개혁을 추진해 오고 있다 뉴질랜드 행정개혁 기본 원칙은 시장원리, 민영화, 그리고 계약제에 근거하고 있다(김근세, 1997). 정부규제와 각종 보조금을 혁신적으로 철폐하고 시장원리로 전환하였다. 또한 정부운용과정을 성과관리 체제로 바꾸고 이에 근거하여 공무원 고용계약에 따른 성과를 평가하고 있다. 전반적으로 공기업의 민영화에 따른 서비스의 질 향상에서 큰 성과를 거두고 있지만 국가 기능의 지나친 민영화로 공허화된 국가 (hollowing state)가 아닌가라는 의문도 제기되며, 교육과 보건 공공성이 훼손과 소득불평등의 심화에 대한 비판도 따른다. 이러한 일련의 급격한 개혁은 대리인이론과 공공선택론이라는 명확한 이론적 근거를 가지고 진행되었다(김근세, 1997). 또한 기능분석에 근거한 정부조직설계방식 그리고 전략기능과 정책조정기능 강화를 위해 내각사무처(Department of Prime

Minister and Cabinet)의 설치에 주목할 필요가 있다(김근세, 1997).

한국의 경우 공공부문에 대한 개혁과정을 살펴보면 해방정국 이후 자유민주주의 국가 수립과 체제유지(이승만 정부시대), 정부주도하의 경제성장 관리와 체제유지 역할(박정희 정부시대), 정치행정의 민주화 이행과정(전두환, 노태우 정부, 김영삼 정부시대), 경제위기 이후 공공부문의 경쟁력 향상을 위한 시장원리의 도입(김대중 정부시대), 그리고 정치행정 권력의 분권과 시민참여의 강조(노무현 정부 시대)로 그 흐름이 진행되어 왔다. 이러한 일련의 특성은 한국의 경우 미국의 최근 행정개혁의 흐름을 많이 참고하고 있는 것 같지만 한국 나름대로 고유한 측면이 있다. 지난 1987년 한국사회가 민주화에 전환되면서 공공부문에 대해서도 시민참여와 시민사회의 관료권력에 대한 견제와 비판이 크게 증가해 왔다(임혁백, 2005). 한편 정부차원의 역할과 조직개편에 대한 개혁의 논리가 적용되기 시작한 것은 김영삼 정부 개혁 이후부터라고 볼 수 있다. 김영삼 정부의 경우 ‘작은 정부’를 지향한다는 관점에서 부처간 통폐합과 규제완화가 이루어졌으나 정부 전체 차원에서 효율적이지 못한 조직개편, 형식적인 규제완화, 그리고 지속적인 공무원 수의 증가요인 때문에 부정적 평가를 받았다(정용덕, 1995; 김경한, 2005). 김대중 정부의 경우 경제위기의 수습이라는 정치경제적 위기상황을 배경으로 신자유주의론의 공공부문 감축논리와 신공공관리론의 민간관리기법을 정부관료제에 적용하려고 했다(김경한, 2005). 반면 노무현 정부의 경우 참여와 분권을 내세우면서도 관료제 운영에서는 신공공관리론적 요소를 상당부분 가미하고 있다. 특히 정부조직의 운영면에 있어서는 ‘작은 정부’가 중요한 것이 아니라 ‘효율적인 정부’가 중요하다는 원칙을 견지하고 있다. 이로 인해 노무현 정부의 경우 김대중 정부에 비해 공무원 정원이 늘어나고 특히 상위적 공무원의 증가에 대한 비판이 제기되고 있다(김광웅, 2005). 특히 노무현 대통령은 작은 정부가 아닌 효율적인 정부를 추진한다고 하면서 정무직과 상위직의 증가가 두드러지고 있다⁹⁾. 전체 공무원 수의 증가뿐만 아니라 복수차관제를 도입

9) 노무현 정부가 출범할 당시 장차관급 이상은 106명이었으나 2005년 6월 21일 현재 장차관급 이상은 119명으로 13명이 증가하였다. 그리고 현재 국회 행자위에서 열린우리당이 통과시킨 정부조직법안이 본회의에서 통과될 경우 장차관급이 125명으로 증가한다. 이상은 동아일보 2005년 6월 22일 A3면에 보도된 내용이다.

하려는 시도가 국정운용에 도움이 된다는 과학적 증거도 제시하지 못한 채 고위직을 늘린다는 비판을 받고 있다(김광웅, 2005)¹⁰⁾

III. 노무현 정부의 관료제 개혁 전략에 대한 평가

1. 관료제 개혁의 정치적 맥락

대통령과 관료제 사이의 관계를 살펴보면 여러 가지 정치적 맥락에 따라 다른 그림이 그려진다. 대통령이 관료제를 바라보는 시각(적극적인 개혁대상인가)과 관료제 개혁에 있어서 의회의 지지여부가 달라지기 때문이다. 행정국가화 경향에 따라 관료의 권한이 점점 확대되면서 관료제 상위 기관으로서 대통령이나 의회는 관료권력의 정당성에 의문을 제기하게 되었고 나아가 관료가 얼마만큼의 재량권을 행사할 것인가를 놓고 고민해 왔다(Behn, 2001; Gormley, 1989; West and Cooper, 1989–1990). 여기서 비롯된 관료제의 정치적 중립성과 정치적 반응성은 서로 상충될 경우가 많다(Moe, 1985; Stehr, 1997). 전자는 관료의 재량을 적극적으로 인정하는 경우이며 후자는 관료의 재량보다는 권한을 제한해서 정치적 통제를 강화하려는 경우에 해당된다. 특히 관료제의 역할과 성과에 대한 시각은 집권한 여당과 대통령의 정치적 정책적 성향에 따라 다르다. 또한 관료제와 상호 관계를 적으로서 혹은 친구로서 어떻게 설정해야 할지 고민한다. 여의치 않으면 정치적 통제를 시도한다. 이러한 일련의 과정은 관료제 통제권을 둘러싼 대통령과 의회의 권한배분에 관한 헌법구조(의원내각제 대 대통령제), 대통령의 권한의 영속성(단임, 중임, 독재적 권력 등)¹¹⁾, 대

10) 2003년까지 고위직 증가현황은 본 논문의 <표 2>에 자세히 나와 있다. 또한 노무현 정부의 공무원정원 증가율과 역대 정권과의 비교는 본 논문의 <표 3>을 참고하면 된다.

11) 대통령이 권력 영속성이 낮을 때 관료제를 정치적으로 통제하려는 의도가 강할 것으로 예상할 수 있는데, 이것은 대통령의 임기가 단기재임으로 끝날 것을 예상하여 관료가 대통령의 통제력에 저항가능성이 높기 때문에 이에 대응하기 위해 강력한 대통령의 침투적 리더십을 발휘할 수 있다. 반면 대통령 권한의 영속성이 높을 경우 관료는 이에 저항하기보다는 오히려 대통령 의지에 순응할 가능성이 높고 따라서 재임가능성이 높은 대통령의 경우 관료제를 특별히 통제할 필요성이 상대적으로 낮다는 것이다.

통령의 이념적 성향(보수적 성향 대 진보적 성향), 그리고 의회의 권력분포(단점정부 대 분점정부)라는 정치적 맥락에 근거해서 구성될 수 있다. 아래에서는 이들 맥락요인들을 대통령이 관료제 개혁을 바라보는 시각과 의지 그리고 개혁능력이라는 관점에서 살펴보고자 한다.

〈표 1〉 관료제에 대한 대통령의 영향력에 관련된 주요 정치적 맥락변수

		관료제와 대통령의 관계		
주요 맥락		관료제를 정치적으로 통제하려는 의도	대통령에 대한 관료제의 대응성	대통령의 관료제 통제에 대한 의회견제
헌법구조	대통령제	강	약	강
	의원내각제	약	강	약
대통령 권력의 집권성과 영속성	낮다	강	약	강
	높다	약	강	약
대통령의 정치적 성향	약하다	약	약	약
	강하다	강	강	강
의회권력과 대통령	여대야소 (단점정부)	약	강	약
	여소야대 (분점정부)	강	약	강

주: 영향의 강도는 각 맥락 내에서 상대적 차이를 의미함.

첫째, 헌법구조의 차이점에 근거해서 볼 때 의원내각제의 경우 대통령제와 달리 행정부와 의회가 서로 견제하는 대립적 정치적 관계가 아니다. 반면 대통령제의 경우 의회와 상호 견제하고 대립하는 권력관계에 놓여 있다. 즉, 관료제는 대통령과 의회 모두에 대해서 복종하고 이들의 의사에 반응해야 하는 정치적 법적 책임을 가지고 있다. 이러한 헌법상 구조에 따른 정치권력의 차이 때문에 대통령제의 경우 관료제에 대한 선점권을 놓고 대통령과 의회가 충돌하는 경향이 많다(Wilson, 1989; West and Cooper, 1989-90). 특히 대통령제하에서 대통령은 의회의 관료제에 대한 영향력을 차단하고 독점하려는 성향을 보인다. 미국의 경우 관료제에 대한 대통령의 통제력 증대는 바로 의회에 대한 대통령의 권한확대 과정의 일환으로

시작되었다. 지난 1939년 루스벨트 대통령이 의회의 관료제 통제에 대한 제동을 걸기 위해 백악관에 대통령보좌진과 보조인력을 구성하였다. 또한 1921년 재무부에 예산국(Bureau of Budget: BOB)을 설립하기 전에는 행정부처는 대통령에 보고하지 않고 곧 바로 의회에 예산안을 보고하였다. 그러나 1921년 이후에는 이러한 관행이 금지되었다. 이러한 관료제에 대한 대통령의 통제수단들은 바로 의회에 대한 대통령의 권한의 확대와 연결되어 있었던 것이다. 소위 그 이후에도 행정부의 능률성 향상과 적절한 관리라는 명목하에 각종 행정개혁 수단—Civil Service Reform이나 OMB에 대한 대통령의 관할력 강화 등—이 등장하였는데 결국은 이들이 관료제에 대한 대통령의 통제권한을 확대하면서 의회 권한을 견제하는 역할을 수행하였던 것이다. 관료제를 놓고 이러한 의회와 대통령의 상호 관할권 경쟁으로 이어지면서 대통령이 관료제를 통제하기 위해 새로운 기구나 권한의 도입할 경우 의회도 이에 의회소속의 새로운 기구와 권한 강화로 대응해 왔다¹²⁾. 한편 영국과 같은 의원내각제의 경우 수상이 임명한 장관과 고위 관료의 사이는 좋은 관계를 유지한다. 관료들의 정치적 중립성이 집권여당이 운용하는 행정부구조에 의해 보장된다¹³⁾. 또한 영국은 관료제가 아닌

- 12) 이러한 대통령과 의회의 상호 경쟁에 의해서 행정부와 의회에 새로운 기구나 제도가 만들어지는 현상을 “Iron Law of Emulation”이라고 부른다(Wilson, 1989:258~259). 예를 들면, 지난 1970년 낙슨대통령이 기존의 재무부 소속 BOB를 대통령 소속의 OMB(Office of Management Budget)로 전환하자 의회는 GAO(General Accounting Office)와 CBO(Congressional Budget Office)를 만들었다. 1962년 케네디 대통령이 OST(Office of Science and Technology)를 만들자 이에 대응해서 의회는 OTA(Office of Technology Assessment)를 만들었다. 1947년 트루만 대통령이 CIA(Central Intelligence Agency)를 만들 것을 요구하자 의회는 이에 대응해서 상하정보위원회(Senate Select Committees on Intelligence)를 만들었다. 이러한 상호 모방—대통령에 의해 먼저 어떤 정부기구가 행정부에 창설되면 이에 대응하여 의회가 새로운 대응기구를 창설하는 방식—에 의한 경쟁적 조직설계는 미국에서 관찰된 현상이다.
- 13) 영국의 경우도 공무원의 정치적 중립이 항상 유지되는 것은 아니며 가끔 공무원의 정치적 편향성이 발견된다고 한다. 지난 1994년에서 1996년까지 행정기관이 애당이나 언론에 업무상 취득한 비밀을 유출한 경우, 포클랜드 전쟁과 관련된 정보를 유출한 경우(Clive Ponting), 이라크 무기판매와 관련된 정치적 활동(Scott Inquiry) 등이다. 그렇지만 전반적으로 영국 공무원의 정치적 중립성은 상대적으로 잘 유지된다고 한다. 이상의 내용은 강원택(2001:7)에서 재인용함.

집권당 출신의 각료가 전적으로 행정기관의 업무를 책임진다. 관료들은 소위 익명성의 원칙에 따라 행정업무과 관련된 책임으로부터 면제되며 해당 각료가 책임을 진다(강원택, 2001:7-8).

둘째, 대통령이 장기집권 할 경우 관료제는 기본적으로 대통령의 충실향 퉁치수단으로 규정된다. 그동안 후진국의 경우 대통령의 장기독재에 관료제가 순기능적 역할을 하고 있다는 비판이 제기되었다. 그렇지만 정권의 교체에 따른 집권정당변화가 발생할 경우 관료제는 중립적인 입장을 견지하려는 속성을 가진다. 정권변화에 생존할 수 있는 전략은 어느 정권이든 충실향하게 그 정권의 목표에 봉사하는 것이기 때문이다. 여기서 봉사는 정치적 편향성을 띤 것이 아니라 기술적 전문적 차원에서 보조기능을 충실향하는 것이다. 이러한 측면은 정당의 허약한 정책형성기능과 연관되어 있다. 의회의 정책의제 형성 기능의 약화는 관료제의 정책형성 기능의 강화로 연결된다. 즉, 대통령에게 종속된 관료제에 의한 의회나 정당의 지배현상이다(박종민, 1998; 박찬표, 2001; 임성호, 1998). 또한 대통령의 집권기간이 길수록 내부승진률 통하여 고위관료가 각료로 진출할 기회가 증가하기 때문에 관료집단의 대통령에 대한 적극적인 지지가 구조적으로 형성되어 왔다(강원택, 2001).

셋째, 대통령이 강한 정치적 이데올로기적 성향을 가지고 있을 경우 그렇지 않은 경우보다 관료제가 여기에 오염될 가능성이 높다. 대통령의 통치철학이 명확히 드러날수록 대통령과 그의 참모들은 이의 구현을 행정기관에 요구하며 행정기관 또한 이를 반영하기 위해 노력한다. 특히 이러한 사례는 미국의 공화당 출신의 몇몇 대통령에게서 현저히 드러난다. 관료제에 대한 대통령의 강한 침투적 리더십이다. 예를 들면, 대통령의 정치성이 강하게 표출된 낙순이나 레이건과 같은 공화당 출신 대통령의 침투적 리더십을 들 수 있다¹⁴⁾. 그리고 카터대통령의 1978년 공무원개혁법(Civil

14) OMB를 미국 대통령의 효과적인 관료개혁의 수단으로 활용하기 시작한 것은 지난 1970년 OMB를 설립한 낙순대통령에서 비롯된다. 그 이후 레이건 대통령 시절 OMB은 대통령 어젠다 실현을 위해 정치성을 강하게 구현해온 행정기관으로 평가된다. 이러한 OMB 활용전략은 의회예산권에 대한 대통령의 상응하는 예산권한 확대 그리고 관료제를 둘러싼 의회와 이익집단간의 유착을 끊고 대통령의 의지를 관찰시키기 위한 수단으로 이용되고 있다(Shick, 2000). 지난 2001년 부시 정부

Service Reform of 1978)에서 정무직 공무원의 충원비율의 증가에서도 잘 드러난다(Ingraham and Rosenbloom, 1990). 최근에 집권한 클린턴 행정부와 부시 행정부는 의회를 견제하고 행정부를 효과적으로 관리하기 위한 수단으로 OMB를 관료개혁차원에서 효과적으로 활용하고 있다. 한국의 경우 김대중 대통령의 당시 경제위기 이후 제기된 공공부문의 비효율성의 개혁요구를 수용하여 공공부문의 인력감축과 행정과정에 시장관리기법을 적극적으로 수용하려는 시도가 있었다. 노무현 대통령의 경우 분권과 참여라는 원칙 속에 각종 행정개혁이 이루어지고 있다. 위에서 언급한 것처럼 노무현 대통령의 관료제 개혁의지는 청와대 브리핑이나 혁신담당관자들과의 대화에서 드러난 바와 같이 강한 것 같다(본 논문의 주석 5 참고).

넷째, 기본적으로 대통령이 의회에서 어느 정도지지 세력을 확보하는가도 중요하지만 분권화된 정치시스템의 특성 그리고 의원들이 가진 상대적으로 높은 자율성 때문에 관료제를 효과적으로 통제하기는 어렵다. 특히 미국의 관료제는 의회위원회와 이익집단과 밀접하게 연결되어 있기 때문에 대통령이 이를 효과적으로 차단하는데 한계가 있다는 것이다¹⁵⁾. 그러나 대통령과 관련해서 의회의 권력구도가 선거에 따라 달라지면, 대통령의 관료제에 대한 통제력도 상당부분 영향을 받는다. 야당의원의 경우 여당의원 보다 행정기관의 감시 및 감독에 더욱 적극적인 성향을 보이기 때문이다

하에서 OMB는 정부관리개혁에 관한 지침서를 만들어 시행하고 있다. 이것은 각 부처의 관리적 감축, 민간이양 업무범위의 확대, 전부정부 실행계획과 더불어 정부 성과관리법(GPRA)에 근거해서 정부예산안을 작성하도록 규정하고 있다. 그렇지 만 대통령이 의회와 대립하면서 뚜렷한 정치성향을 OMB에 강요할 때 관료의 중립적 능력과 반응적 능력사이의 균형을 찾기 어려워진다는 비판도 제기된다 (Tomkin, 1998).

- 15) Moe(1985)에 따르면 미국 대통령의 제도적 능력(institutional capacity)은 분권화된 정치구조와 다원주의적 정치체제 때문에 큰 제약을 받고 있다. 특히 대통령의 행정기관에 대한 권한확대는 의회의 견제를 불러왔고, 의회와 행정기관의 전략적 밀착관계, 대통령의 짧은 재임기간, 그리고 관료제의 효과적인 통제전략의 부재 때문에 대통령의 능력을 최대한 발휘하기 어렵다고 한다. 이를 극복하기 위해 미국 대통령들은 행정기관을 대통령 어젠다 달성을 위해 정치화하고 이를 효과적으로 수행하기 위해 백악관의 중앙통제 기능을 강화하려는 성향을 보인다고 한다. 가장 대표적인 사례가 레이건 대통령이라고 한다.

(Ogul, 1976; Ogul and Rockman, 1990). 따라서 소위 여소야대라는 분점정부가 출현할 경우 관료제에 대한 대통령의 통제는 의회로부터 상당한 견제가 가해질 수 있다. 의회의 다수당과 대통령이 일치할 경우(단점정부: unified government) 의회는 대통령이 관료제 통제하기 위한 행정개혁에 호의적 신호를 보내는 경향이 있다. 루스벨트와 존슨대통령의 경우 여기에 해당된다(Wilson, 1989:263). 한국의 경우도 이러한 경향이 발견된다(이원근, 1996). 한국의 경우를 살펴보면, 지난 13대 국회(여소야대)의 경우 12대와 비교할 때 행정부 제출 법률안 통과율이 많이 떨어졌다(박통희, 1993). 또한 그 이전에는 국회감사를 하지 못했던 안기부, 보안사에 대해서도 국회의 감사가 이루어졌다. 한편 지난 김대중 정부시절의 경우도 의회권력이 여소야대를 형성하면서 대통령의 행정부에 대한 과도한 정치적 통제전략이 야당의 심한 반발을 초래할 수 있음을 보여준다(함성득, 1998;1999).

2. 관료제 개혁전략에 대한 평가

여기서는 노무현 정부의 관료제 개혁에 대한 성과를 분석하기 전에 대통령의 관료제 통제에 대한 전략들의 효과를 분석해보고자 한다. 대통령은 그의 정치적 어젠다를 효과적으로 달성하기 위해 관료제를 개혁해 왔으며 이것은 곧 관료제의 통제전략으로 볼 수 있다. 결국 관료제의 개혁은 관료제의 통제전략으로 나타난다. 이러한 관료제 개혁의 수단으로 분권과 위임을 통한 행정기관에 대한 자율성을 부여하는 전략 혹은 대통령중심의 강력한 중앙집권적 통제 전략이 다양하게 사용되어 왔다.

1) 관료제 개혁에 접근하는 대통령의 성향

(1) 관료제를 바라보는 대통령의 시각

관료제를 바라보는 대통령의 시각은 두 가지로 나눌 수 있다. 먼저 낙관적 시각은 행정기관을 중립적 업무수행자로 본다. 반면 비관적 시각은 관료제를 대통령의 어젠다를 수행하는데 소극적이거나 혹은 저항하는 집단으로 본다. 이러한 대립된 시각은 대통령의 관료제 개혁전략에도 영향을 준다.

낙관적 시각의 경우 관료조직은 대통령이나 의회의 선호를 따라 신축적으로 반응할 수 있다는 것을 전제로 한다(Calvert, McCubbins, and

Weingast, 1989). 관료조직의 예산권과 조직설계 권한을 가진 의회와 대통령에 적극적으로 저항하기 어렵기 때문이다. 대리인 이론에 따르면 의회와 대통령은 관료제를 설계하고 자원과 권한을 제공할 수 있는 원천적 지위를 가지고 있기 때문에 사실상 관료조직을 통제할 수 있다. 이러한 위계적 구조는 행정기관에 배태된 도덕적 해이나 정보의 우월성을 남용하려는 관료제의 소극적 저항도 억제시켜 준다. 또한 대통령이나 의회의 선호에 맞추어 관료제가 업무를 수행할 수 있다는 경험적 증거도 있다¹⁶⁾. 이러한 낙관적 시나리오는 관료제는 개혁의 대상이 아니라 개혁을 함께 수행하는 주체로 바라본다. 미국 클린턴 행정부 시절 혁신정부를 통한 행정개혁을 추진할 때 관료제에 대해 가진 시각이다. 정부 관료제가 안고 있는 각종 구조적 문제나 병리현상이 관료제 자체에 내재된 시스템의 문제이지 관료 개인의 문제에서 비롯된 것은 아니라고 본다(Gore, 1993; Kamensky, 1996).

비관적 시각의 경우 대통령은 관료제를 대통령의 정책을 실현함에 있어서 친구가 아닌 적으로 간주하는 경향이 있다. 대통령과 의원을 비롯한 선거로 선출된 공직자들은 늘 관료제를 통제하는 과정에서 수많은 장애물을 경험한다(Wilson, 1989)¹⁷⁾. 새로 집권한 대통령은 항상 관료제를 효과적으로 통제할 수 있는 수단을 찾기 위해 노력한다(Wilson, 1989: 257). 대통령은 상당수의 정무직 공무원(potitical appointees)을 통하여 관료를

16) Moe(1982, 1985)에 따르면 FTC(Federal Trade Commission), National Labor Relations Board(NLRB), Security and Exchange Commission(SEC)의 성과가 대통령에 따라 통계적으로 유의미한 차이가 있음을 보여준다. 한편 Weingast와 Moran(1983)의 연구 그리고 Moe(1985)의 연구도 의회위원회의 이념적 성향에 따라 행정기관의 성과가 다르다는 것을 보여준다. 반면 Scholz와 Wei(1986)의 연구와 Eisner와 Meier(1990)의 연구는 의회 위원회의 이데올로기적 성향의 차이와 해당 행정기관의 성과 사이에 통계적으로 유의미한 관련성이 없다고 한다.

17) 관료제에 대한 대통령의 제한된 통제력과 더불어 의회의 경우도 관료제에 대한 제한된 영향력을 발휘할 수밖에 없다는 관점도 있다(Bendor, Taylor, and Van Gaalen, 1987; Fiorina, 1981; Ogul, 1976;). 의회의 해당 위원회가 행정기관의 정책방향에 대한 전문적인 판단과 방향을 제시하는데 한계가 있다는 것이다. 예산 과정은 점증주의 방식으로 진행되기 때문에 정치적 영향으로부터 이러한 예산과정의 속성에 큰 변화를 유도하기 어렵다는 시각이다.

통제하지만 그 통제수준이 늘 부족하다고 느끼기 때문이다. 그래서 고위직 직업관료를 대통령의 정치성향이나 정책목표를 따르도록 동화시키려고 노력한다. 이러한 관료제 통제전략이 여의치 않을 때 관료조직의 재설계전략이나 비서실의 확대개편과 같은 대통령부의 강화를 통하여 관료제를 적극적으로 통제하려고 한다.

노무현 대통령은 관료제를 개혁의 대상이라기보다는 개혁의 동반주체로 인식하고 있는 것 같다. 역대 정부와 달리 관료집단을 개혁의 동반자로 설정하고 있다. 즉, 관료제에 대해 비관적 전망보다 낙관적 전망을 가지고 개혁의 동반주체로 바라보고 있다. 이러한 참여정부의 관료제 개혁시각은 관료제를 개혁의 대상으로 규정할 경우 관료제 개혁 자체가 추진력을 잃고 개혁에 소극적인 문제점을 극복하기 위한 수단으로 보인다(이승종, 2003; 박광국·이종렬, 2003; 황혜신, 2005).

(2) 대통령의 관료제 개혁에 대한 의지

관료제 개혁에 있어서 조직혁신이 아직 제도화되지 않고 관료의 혁신과정에 대한 사회화가 미흡할 경우 위로부터의 정치적 리더십이 결정적인 역할을 한다. 즉, 상향식 혁신 여건이 충족되지 못할 경우 하향식 혁신이 필요한데 여기서 대통령이나 집권여당의 변혁적 리더십이 요구된다. 그런데 관료제 개혁에 있어서 의회로부터 강력한 정치적 지지를 얻지 못할 경우 대통령은 자기 나름대로 다양한 행정관리 수단을 전략적으로 활용할 수밖에 없다. 관료제 개혁을 두고 의회와 대통령이 맞수 관계에 있을 때 대통령의 관료제 개혁은 강한 침투적 리더십에 의존하는 경향이 있다¹⁸⁾.

18) 이것은 전통적인 의회의 입법을 통하여 대통령이 국정운영을 하는 것이 아니라 행정기관의 목표나 업무수행방식을 통하여 국정운영의 큰 틀을 변경하려는 시도이다(Waterman, 1989). 즉, 대통령의 목표를 달성하기 위해서 의회입법이 아닌 행정부 내에서 다양한 행정수단을 사용하는 것을 의미한다(Levy & Fisher, 1994). 이것은 관리적 대통령(managerial presidency) 개념으로 설명된다(Nathan, 1986). 또한 의회와 상충된 대통령의 정견을 관료제에 강하게 투영시킴으로써 관료제의 정치적 중립성보다 정치적 반응성을 최대화한다는 의미에서 관료제의 정치화(politicization of bureaucracy)로 불린다(Moe, 1985; Pfiffner, 1987). 즉, 관료제를 대통령이 정치적 목표 달성을 위해 통제하는 것을 의미한다. 이러한 행정적 대통령의 관료제 통제전략은 행정부 상위층에 대통령 사람의 임명전략, 예산

대통령의 관료제에 대한 적극적 개혁의지는 그 나름대로 그 정당성을 가지고 있다. 특히 의회와 대통령의 이중적 정당성(dual legitimacy)을 가진 정치체제에서 그렇다(양재진, 2003). 앞에서 언급한바와 같이 관료제 통제를 둘러싸고 의회와 대통령이 기본적으로 대립관계를 형성하기 때문이며 또한 행정기관도 의회위원회와 이익집단과 네트워크를 형성하여 개혁에 저항할 수 있기 때문이다(Moe, 1985). 또한 관료의 권한행사를 대통령의 성향에 맞추어 통제할 필요가 있다. 이를 위해 대통령은 자기 사람을 정무직으로 인선하고 행정절차를 대통령 중심으로 관리하려고 한다(Nathan, 1986). 그러나 이러한 대통령의 적극적인 관료제 통제 전략은 부작용도 가지고 있다. 관료제의 정치적 중립성의 저해, 대통령 참모와 정무직 공무원의 전문성 부족에 따른 정책과 행정의 오류 가능성, 그리고 관료제에 통제권을 가지고 있는 의회의 반발 가능성이 있다. 따라서 대통령의 관료제 개혁은 의회와 시민사회로부터 정치적 지지를 담보할 수 있는 전략적 접근을 필요로 한다. 개혁에 대한 관료제의 냉소주의와 무관심을 극복하기 위한 전략도 의회와 시민사회로부터의 적극적인 지지라고 할 수 있다.

현재 노무현 대통령의 관료제 개혁전략은 공무원을 혁신주체로 상정하여 적극적인 동참을 이끌려내려고 한다. 그러나 너무나 많은 개혁과제를 단기간에 행정기관의 과업특성과 운영절차의 특수성을 무시하고 한꺼번에 쏟아내면서 개혁피로가 누적되고 있다. 누가 언제 이것을 다 할 수 있을지 의문이 든다는 것이다. 또한 관료제 개혁 추진과정에서 대통령과 정책성향을 같이 한 정치인이나 전문가만을 고용함으로써 그들만의 개혁이라는 냉소주의가 나타나고 있다. 더구나 정무직 인사에 대통령 코드 중심의 인사 그리고 상위적 공무원의 증가에 대한 비판도 현재 대통령 중심의 관료제 개혁전략에 대한 부정적 의견의 표출이라고 볼 수 있다.

통제(승인, 삭감, 재검토 등), 인사통제(해임, 강등, 전보 등), 조직재설계, 그리고 시행령의 개정을 통한 통제로 나누고 있다(Nathan, 1986). 이와 같이 행정기관에 대통령의 의지를 강력하게 투입하려는 침투적 관리적 대통령 전략(penetrative administrative presidency strategy)은 관료제에 대한 대통령의 강력한 개혁의지의 표현이다. 이상의 내용은 이원근(1996)에서 상당부분 발췌하여 취합하였다.

2) 대통령의 관료제 개혁수단에 대한 평가

관료제를 개혁하는 수단은 여러 가지가 있다. 여기서는 Wilson(1989)은 대통령의 관료제 통제전략 수단을 원용하고자 한다. Wilson(1989)에 따르면 대통령은 관료제를 통제(개혁)하기 위해 사람(people), 관리(management)과정의 변화, 관료제의 재조직(reorganization), 그리고 부처간 정책조정(coordination)이라는 네 가지 수단을 사용할 수 있음을 보여준다¹⁹⁾. 대통령은 정치적 어젠다 실현을 위해 필요한 사람을 고르고, 관료제 운영방식을 바꾸며, 관료기구를 재설계하고, 그리고 주요 국정과제를 조정해나간다. 여기에 더욱 효과적인 추진력을 담보하기 위해 시민사회나 의회와 전략적 연합을 형성하기도 한다. 흔히 집권한 대통령은 관료제 개혁을 위해 정무직 임명을 통한 통제전략, 보고절차나 업무처리절차나 범위의 변화와 같은 관리적 통제전략, 권한과 새로운 기구의 창설과 같은 조직개편을 통한 통제전략, 그리고 부처간 장벽이나 얹혀 있는 업무를 조정하기 위해 관료제 상위에 위원회를 설치하여 활용하는 전략을 구사한다.

(1) 사람(people)

대통령의 인사수단은 관료제를 통제하기 위한 유용한 수단 중의 하나이다. 대통령의 정치적 성향과 맞고 관료제를 개혁할 수 있는 능력도 있으면 좋을 것이다. 그러나 충성심과 전문성을 모두 갖춘 인재를 찾기는 쉽지 않다. 특히 관료조직의 오랜 제도화된 관성을 몇 사람의 인사를 통하여 개혁하기는 어렵다²⁰⁾. 노무현 대통령이 사용하고 있는 정무직 인선관리전략을 다음과 같은 세 가지 측면에서 살펴볼 수 있을 것이다.

첫째, 대통령이 가진 인사능력의 한계이다. 대통령은 국정운영에 있어서

- 19) 일반적으로 관료제의 개혁방식은 두 가지로 나누어진다. 하나는 사전적(ex ante) 개혁방식인데 미리행정기관의 불응이나 일탈을 막기 위해 취하는 관료조직의 구성과 운영절차에 대한 통제이다. 대리인 이론에 근거한 분석틀(예: deck-stacking thesis)과 같은 논의들이 이 범주에 속한다. 다른 하나는 사전적 사후적(ex post) 개혁방식이다. 이것은 행정기관의 행위결과를 토대로 사후적으로 문제점을 조정하기 위한 방식이다. 소위 화재경보기(fire alarm) 방식의 통제전략이다.
- 20) 대통령이 정무직을 활용하여 행정기관의 정책성향이나 방향을 바꾸는데 한계가 있다. 특히 이의 성공여부는 행정기관장의 조직관리와 정책능력에 따라 달라진다. 예를 들면, Casper Weinberger의 경우 FTC(Federal Trade Commission)를 변화시키려고 했으나 충분하지 못했다. 그 이후 Michael Pertchuk의 경우 FTC 감시업

주위의 참모진과 주요 행정기관장 이외에 나머지 정무직 공무원의 현황과 이들의 역할에 대해서 구체적으로 알기 어렵다. 특히 대통령은 안보나 외교의 주요 쟁점이나 국내 정치경제의 주요 사항에 대해서는 관심을 가지지만 각 부처의 주요 현안이나 내부 조직운영에 대해서는 자세히 알 수도 없는 상황이다. 이를 극복하기 위해 인사시스템을 개혁하지만 그 성과를 속단하기는 이르다.

둘째, 참여정부 들어서 공무원의 인사시스템은 어느 정도 정착되었다고 평가된다. 역대 정권에 비해서 고위공무원 인선에 소위 정치권의 연고나 몇몇 대통령 측근들에 의해 인사가 좌우되는 현상이 줄고 있다는 평가 때문이다. 그렇지만 경력직 공무원이 아닌 정무직 인사의 경우 상당한 문제점을 안고 있다. 예를 들면, 참여정부에 들어서서 각종 정부 산하기관에 지난 대선과정에서 기여한 사람들에 대한 보상의 형태로 낙하산 인사가 이루 어졌다. 전문성이나 능력을 고려한 인사라고 보기 어렵다. 또한 전직 관료들이 산하기관으로 다시 재취업하면서 준공공기관이 정부에 강하게 종속되면서 기관의 자율성과 전문성을 잃고 있다는 것이다. 결국 정치권의 논공행상과 퇴직 공무원의 피난처로 정부산하기관이 운영되고 있는 것이다 (조선일보, 2005년 5월 30일, A3면)²¹⁾. 이러한 측면들은 민주화 이후 역대 정권들이 보여주고 있는 공통적인 현상이다. 집권에 대한 보상은 어쩔 수 없는 것이라는 주장도 있고 오히려 대통령 측근들이 산하기관에서 개혁 성과를 낸 사례도 있다고 한다. 아직 그 성과를 평가하기는 이르다(2005년 3월 1일, 546호, pp.196-204).

셋째, 장차관을 활용하여 대통령이 관료제를 얼마나 효과적으로 개혁하

무를 전체 산업분야로 확대개편하려다가 실패했지만 James Miller의 경우 FTC 내부에 경제철학을 깊숙이 내재화하는데 성공했다. James Watt의 경우 내무부에 오랫동안 있었지만 특별히 주목할만 업적을 보여주지 못했다. Anne Burford의 경우 EPA의 변화를 시도했지만 실패했다. Henry Kissinger의 경우 국무성에서 정책분야에서 강한 카리스마를 발휘했지만 문제는 키신저를 임명한 두 대통령이 아니라 키신저 자신이 국무성 정책을 지배한 것으로 평가된다(Wilson, 1989:262).

21) 총선과 지방선거 낙선자, 노사모, 대통령 인수위원회 그리고 청와대 출신 비서관, 국민회의, 민주당 열린우리당 등 정당추린 관료, 대통령과 가까운 부산 경남지역출신 인사 등이 사회요직 100여개에 임명되었다고 한다. 자세한 내용은 조선일보 (2005년 5월 30일 A3) 보도자료를 참고하면 된다. 교육계 유관기관에 대한 낙하산 인사실태도 조선일보 보도자료(2005년 6월 8일 A31)를 참고하면 된다.

고 있는지 살펴보자. 노무현 대통령이 관료제를 효과적으로 관리하기 위해 어떤 방식의 장관인선을 했는지 살펴보자. 아마도 임기 초기에는 다음과 같은 크게 세 가지 유형이 혼합되어 있다. 첫째, 국무총리를 비롯해 외교·통일·안보 분야 장관에는 보수성향의 안정지향적인 인사들을 발탁했다. 고건 총리와 정세현 통일부 장관, 그리고 조영길 국방부 장관은 대통령의 ‘코드형’ 인사라기보다는 전문가형에 가깝다. 둘째, 경제 분야 장관의 경우 관료출신으로 인선을 하고 있다. 김진표 부총리 겸 재정경제부 장관, 최종찬 건설교통부 장관, 윤진식 산업자원부 장관이 모두 관료출신이다. 셋째, 사회·문화 분야 장관의 경우 경제분야와 달리 대통령의 정체성이 뚜렷이 나타난다. 윤덕홍 부총리 겸 교육인적자원부 장관, 강금실 법무부 장관, 김두관 행정자치부 장관, 이창동 문화관광부 장관, 지은희 여성부 장관, 그리고 권기홍 노동부 장관이 모두 대통령과 유사한 정치성향을 가지고 있기 때문이다. 이러한 장관인선 전략은 최근 이해찬 국무총리 임명이 후 상당부분 대통령 ‘코드’ 중심의 장관인선을 지향하고 있다. 물론 여전히 경제부처 장관의 경우 관료출신을 선호하고 있다. 그러나 전반적으로 볼 때 통일부의 정동영장관이나 보건복지부의 김근태 장관, 그리고 행정자치부의 오영교 장관은 대통령과 정치적 혹은 정책적 성향을 같이하는 집단으로 볼 수 있다.

이러한 대통령의 장관인선 방식이 얼마나 관료제 개혁에 성공적인지 살펴보자. 사실상 이에 대한 평가는 어렵지만 강력한 카리스마를 가진 장관을 부처에 임명함으로써 부처장악과 대통령의 의지를 강하게 관료제에 투영시킬 수 있다²²⁾. 그동안 몇몇 부처의 경우 좋은 성과를 거두고 있지만 그렇지 못한 부서도 있다. 정보통신부의 경우 성공한 것으로 평가된다. 반면

22) 미국의 경우도 이러한 현상은 이미 일반화되어 있다. 닉슨, 카터, 레이건대통령의 경우 이들 하위 정무직위까지도 대통령이 직접적으로 통제하려는 시도가 적극적으로 이루어졌다(Wilson, 1989:260~262). 닉슨대통령은 주요 행정부처의 차관이나 차관보 직위까지 백악관에서 호흡을 맞추고 겸중을 받은 인사들로만 채우려고 했다. 카터대통령은 보수주의자들이 임기를 마치고 떠난 정무직 직위에 자유주의적(liberal) 성향을 가진 인사를 임명했다. 특히 레이건 대통령의 경우 그 어느 역대 미국 대통령보다 자신의 보수성향을 행정과 정책업무에 가장 잘 반영할 수 있는 인사를 정무직으로 충원하면서 관료제에 대통령의 리더십을 깊숙이 침투시켰다(Benda and Levine, 1988:107~108).

교육인적자원부나 재정경제부와 같은 주요 부처는 그렇지 못하다. 소수의 몇 개 부처를 제외하고 장관교체가 자주 일어나서 내각의 안정성과 더불어 정책일관성에 부정적 영향을 주었다. 특히 국민과 밀접한 현안이 많은 부처는 정권 운용상 장관 교체가 잦았다. 노무현 정부의 경우 민주화 이후 역대 정부와 동일하게 교육부 장관 임용에 있어서는 큰 문제점을 노정하고 있다. 지난 2003년 3월 임기 5년을 사실상 보장받으며 취임했던 윤덕홍 전 부총리가 ‘교육행정정보시스템(NEIS)’ 파문으로 9개월 만에 물러났다. 최근 이기준 장관의 경우 취임 5일 만에 물러났다. 이런 상황에서 교육정책의 기본철학과 정책일관성을 유지하기 어렵다. 미국과 같은 선진국의 경우 교육부 장관은 충분한 임기를 보장받고 있다는 사실에 유의할 필요가 있다²³⁾.

(2) 관리 (management)

대통령은 행정절차를 변경하여 관료제를 혁신하고 대통령 정책을 구현하고 싶어 한다. 이러한 일하는 방식이나 행정과정을 통하여 관료제를 개혁하려는 소프트웨어적 접근이라고 볼 수 있다. 이것은 조직통폐합과 같은 조직재설계를 통하여 관료제를 사전적으로(ex ante) 개혁하려는 방법론과 대비된다. 김대중 정부의 경우 경제위기 이후 공공부문에 대한 시민사회의 가혹한 비판을 바탕으로 공무원을 개혁의 대상으로 보고 개혁과정에서 배제시켰다. 그러나 노무현 대통령의 경우 권위주의적 체제의 행정문화를 혁신하기 위하여 다양한 분권화 전략을 추진해 왔다. 공무원을 개혁대상이 아닌 개혁주체로 보고 스스로 개혁과제를 발굴해서 혁신해 나가는 방법론을 채택하고 있다. 이것은 하향식 조직개편에 따른 하드웨어적 개혁이 아니라 일하는 방식과 조직문화를 바꾸는 소프트웨어적 개혁이라고 볼 수 있다.

23) 선진국 교육부 장관들은 대부분 행정 능력을 검증받은 정치인 출신이며 소신을 펼 수 있도록 임기를 보장받는다. 예를 들면, 미국 클린턴 행정부는 8년 동안 리처드 라일리 장관을 등용했다. 특히 클린턴 전 대통령은 콜롬바인 고등학교에서 일어난 총기사고에도 불구하고 주무 부처 책임자인 라일리 전 장관을 해임하지 않았다. 부시 행정부 1기에는 교육부 장관인 로드 페이지도 4년간 재임했다 (주간동아, 2005년 1월 18일 469호).

첫째, 관료를 개혁주체로 볼 것인가 개혁대상으로 볼 것인가이다. 노무현 정부 출범이후 정부혁신위원회가 주축이 되어 업무혁신팀을 만들어 달라고 주문하면서 각 부처에는 혁신담당관이 만들어졌다. 그 외 공무원 패널이나 주니어보드와 같은 개혁주체 세력을 만들어 개혁을 추진해 나가고 있다. 그러나 이러한 혁신과정에서 공무원이 주체가 되고 혁신과제를 적극적으로 발굴해 간 것이 아니다. 사실상 지방혁신분권위원회와 같은 각종 위원회가 주도가 되고 공무원이 수동적으로 이를 보조하는 형식으로 혁신 과제를 발굴해 왔다. 공무원의 목소리가 반영되고 있다고 보기는 어렵다. 한국의 관료조직이 아직은 스스로 혁신을 할 만큼 준비가 되어 있지 않다. 결국 개혁의 주체가 되지 못하고 관료제 개혁은 대통령이나 대통령의 보낸 임명권자 그리고 각종 대통령 소속 위원회에 의해 하향식으로 갈 수밖에 없다. 관료제 스스로 개혁의 자생력을 갖출 수 있도록 동기부여를 하고 국가발전이라는 거시적 안목에서 행정의 핵심역할이나 업무수행 방식에 대한 고민을 하도록 해야 한다. 소위 이를 위해 다운스(Downs)가 이야기 한 창도형(statesman) 관료가 많이 있어야 할 것이다. 아마도 한국관료의 성향이 공익과 국가발전을 위해 조직이익을 희생하는 적극적인 창도형으로 보기는 어려울 것이다. 과거 경제개발시대에 공무원의 혁신적인 노력을 혁신형 관료모형으로 보는 연구도 있으나 최근의 관료성향은 그렇지 못한 것 같다. 특히 지난 1997년 경제위기 이후 김대중 정부가 취한 냉혹한 관료 개혁으로 정부에 대한 믿음과 평생직장 개념이 무너지면서 창도형 관료는 더욱 감소했다고 보여진다.

둘째, 관리를 통한 관료제 개혁이 대통령에게 권력을 더욱 집중시킬 것인지 아니면 관료에게 더 많은 자율성을 줄 것인지에 대한 쟁점이다. 그동안 대통령의 관료제 운용에 대한 적극적인 개입은 대통령이나 대통령부로 각 부처의 권한이 집중되는 현상을 초래했다. 한국의 경우 그동안 대통령 중심의 권위주의적 체제에 대한 비판이 많았다²⁴⁾. 제왕적 대통령과 같은 무소불위의 대통령의 권력 앞에 장관의 자율성이나 행정기관의 자율성에

24) 그동안 정권이 교체될 때마다 대통령을 중심으로 발생했던 권력형 부정과 부패에 대한 조사가 있었다. 또한 대통령 1인에게로 제왕처럼 권력이 집중된 이승만 시대나 박정희 시대가 있었다. 전두환 정부나 민주화 이후에 등장한 노태우 정부 '문민 정부' 그리고 '국민의 정부' 도 여전히 대통령 1인에게 국가권력이 집중되어 왔다 (함성득, 1999).

바탕을 둔 전문성이 자랄 수 없다. 행정기관이 대통령의 권력만 쳐다보는 현상이 나타날 수 있다. 또한 장관의 책임과 자율성이 약화되면서 부처단위의 책임행정 구현이 어려워진다. 여기서는 관료혁신이 제도화되어 자생적으로 일어나지 않고 대통령의 강력한 혁신의지가 중요한 추진력이 된다.

한편 대통령이나 대통령부로 행정기관의 모든 일들이 집중되면 국정과제 어젠다의 관리측면에서 청와대 총괄업무능력에 지나친 과부하 현상이 발생할 수 있다. 대통령에게 집중된 권력을 분산하기 위하여 책임총리제나 책임장관론이 등장한 배경도 이와 관련이 있다. 참여정부의 경우 출범초기 해당 부처의 자율성을 강화한다는 명목으로 청와대에서 직접 행정기관을 정하여 직접 통괄하는 수석담당제를 사용하지 않았다. 그러나 화물연대파업사건이나 교육정보화시스템(NEIS) 문제를 청와대에서 효과적으로 적시에 조정하지 못하는 문제를 낳았다. 노무현 정부 초기에는 대통령부 중심의 강력한 중앙집권화가 효과적으로 대통령 어젠다를 관리할 수 있다는 장점을 간과했던 것 같다. 그렇지만 이제 청와대는 e-지원시스템을 통하여 대통령 지시사항의 이행과정을 실시간으로 파악할 수 있는 시스템을 운영하면서 이러한 문제를 대폭 개선했다. 청와대가 관심을 가지는 행정부처 주요 업무와 이행과정에 대한 체계적인 모니터링 시스템이 어느 정도 구축된 것으로 보인다.

노무현 대통령의 경우 관료제를 통제하기 위하여 너슨이나 레이건이 사용한 강력한 침투적 리더십을 사용하지는 않고 있다. 미국의 경우 예산처(OMB)와 국가안전보장회의(National Security Council)의 활용하여 관료제의 문제점을 극복하고자 했다²⁵⁾. 이들 조직의 재설계를 통해

25) 미국의 경우 대통령부의 관료제에 대한 보다 더 직접적인 통제는 OMB와 같은 기관을 활용함으로써 효과적으로 진행된다. 특히 레이건 대통령 시절, OMB는 행정부처의 예산정책이나 재정지출삭감을 선호하는 대통령의 정책철학을 반영하기 위해 해당기관의 신규업무나 사업에 대해 미세한 모니터링 기능을 적극적으로 활용했다. 국가안전보장회의(NSC) 국방과 안보분야의 주요 정책형성에 해당 행정기관을 넘어서 주도적 역할을 수행했다. 백악관이 관료제의 업무영역에 너무 깊이 개입함으로써 의사결정의 집권화를 통하여 신속성과 조정력을 강화하는 가져오는 장점이 있다. 반면 이것은 대통령 보좌진이 행정기관의 미세한 부분까지 쉽게 파악하고 조정할 수 있다는 전제하에서 가능하며 한편으로는 업무과부하 현상이 불가피하게 발생하는 문제점이 있다. 특히 주요 핵심쟁점위주로 백악관이 관료제를 통제하는 것이 아니라 너무 미세한 행정절차나 업무까지도 대통령에게 집중되는 부작용이 일어날 수 있다(Wilson, 1989).

여 대통령의 관료제에 대한 소프트웨어적 통제를 강화했던 것이다. 미국의 각종 행정개혁위원회는 백악관의 관료제에 대한 권한강화를 주창하였다²⁶⁾. 그렇지만 이로 인해 백악관의 업무 부담을 가중시켰다는 비판도 있다.

넷째, 참여정부의 소프트웨어적 개혁수단으로 강조하는 혁신전략을 살펴보자. 노무현 정부는 수많은 인사개혁방안을 추진하고 있는데 특히 주목 할 것은 2006년 고위공무원단을 도입하려는 시도이다. 지난 2005년 1월에 ‘고위공무원단제도 실무추진단’을 만들고 2005년 4월 6일에는 국가공무원법개정을 위해 입법예고를 하였다. 고위공무원단 대상은 중앙행정 기관의 실국장급 약 1,580명이며 일반직, 별정직, 계약직, 외무직, 법령상 교육직무파견자, 그리고 지방자치단체 및 지방교육청의 국가공무원(부지사나 부교육감)이 포함된다(박천오, 2005). 그러나 이 제도가 향후 고위공무원집단과 대통령의 관료제 개혁에 미칠 영향에 대해서는 다양한 의견이 나오고 있다²⁷⁾.

한편 성과시스템을 비롯한 각종 혁신바람도 중요한 관리적 측면에서 바라본 노무현 대통령의 관료제 개혁전략도 주목할만하다. 이것은 모두 공무

- 26) 여기에는 루스벨트 대통령의 대통령 행정관리위원회(President's Commission on Administrative Management), 트루만 대통령과 아이젠하워 대통령의 후버위원회(Hoover Commission), 그리고 낙슨 대통령의 애쉬위원회(Ash Commission)가 해당된다. 또한 미국 대통령부의 행정기관의 개혁이나 미시적인 통제 방식으로 내각관리위원회(Cabinet Council on Management & Administration), 규제정책관련 임시조직(Task Force on Regulatory Relief), 예산처 산하의 규제국Office of Regulatory Affairs on OMB), 그리고 백악관의 비용절감을 위한 민간조사(President's Private Sector Survey on Cost Control, Grace Commission)를 들 수 있다.
- 27) 외국의 경우 고위공무원단 운영에 대해서 그렇게 만족스럽지 못한 것 같다. 첫째, 부처간 고위직 공무원의 교류가 예상보다 많지 않다. 둘째, 성과급의 시행이 어렵다. 셋째, 교육훈련을 통한 역량강화의 기회로 연결되지 못하고 있다. 넷째, 미국의 경우 고위공무원단이 집권한 대통령에 의해 정치적으로 통제수단으로 활용되는 측면이 강하다. 이상의 내용은 박천오(2005)의 발표문에서 재인용함. 또한 박천오 교수 포럼발표문(2005)에 대해 임도빈 교수는 “한국의 경우 고위공무원의 문제는 정치화와 전문성 부족이기 때문에 이를 보완하기 위해 정무직 고위공무원과 직업고위공무원으로 이원화하는 것이 바람직하다”는 의견을 제시하고 있다.

원의 혁신노력을 자극하겠다는 대통령의 의지의 산물로 보인다. 그러나 이에 대한 반응은 ‘못살겠다,’ ‘뭘 하자는 소동인지,’ 그리고 ‘해보니 괜찮네’와 같이 다양하다. 또한 ‘뭐 이런 걸 쓸데없이 하고 있나’와 같은 부정적 의견과 ‘묻혀 있는 혁신아이디어가 있네’와 같은 긍정적 의견도 있다. ‘토론을 하다보면 근본적인 문제제기가 많다’는 의견도 있다²⁸⁾. 아직 그 성과를 알 수 없다. 구체적인 실천전략이 나와야 되고 시행을 통해 향후에 검증되어야 한다. 일반적으로 공공부문의 경우 성과 측정이 어렵기 때문에 평가를公正하게 하기 어렵다는 한계가 있다²⁹⁾. 이를 위해 공공부문의 사업과 업무에 대한 올바른 성과측정이 전제가 되어야 한다. 나아가 어떻게 공무원으로 하여금 동기를 부여해서 자발적으로 이러한 경쟁시스템과 성과관리에 참여시킬 것인가도 중요한 과제로 남아 있다. 결국 방향은 좋으나 구체적인 전략과 지침이 나와야 하고 이를 잘 적용해서 정착시켜야 한다는 과제가 남아 있다.

다섯째, 노무현 대통령 공약사항으로 최근 이해찬 국무총리 이후 윤곽을 드러내고 있는 ‘책임총리제’를 살펴보자. 이러한 책임총리제는 책임장관제로 연결되고 있다. 예를 들면, 외교안보의 경우 정동영 통일부 장관, 사회문화의 경우 김근태 보건복지부 장관에 맡기는 분권형 국정운영이다. 국정현안에 대해서 대통령이 직접 나서기보다는 총리와 해당 장관 중심으로 이끌어 가겠다는 대통령의 행정부처 운용전략이다. 이해찬 총리 취임 후 국무총리의 권한과 인원이 대폭 확대되었다. 그리고 부처의 고유 업무

28) 참여정부의 혁신노력으로 거의 공무원들은 의무적으로 혁신아이디어를 제기해야 한다. 개인별로 혁신마일리지와 혁신점수가 계산되고 이를 토대로 각종 포상금제도가 운용되기 때문이다. 참여정부는 국방부의 행정정보공개시스템, 외교부의 유급인턴 채용, 그리고 교육인적자원부의 인수인계모듈작성을 성과로 주목하고 있다. 반면 전기와 수도절약, 양면복사지 사용, 장관전용 엘리베이트 개방, 과장 이상 만 국회에 가는 것 등 일상적인 혁신아이디어도 있다. 이상의 내용은 조선일보, 2004년 11월 20일자 A6면을 참고하였음.

29) Robert Behn(1995)은 행정학자들이 공공부문에서 해결해야 될 주요 연구과제로 관료제의 정치적 통제과정에서 발생하는 미시적 관리(micro management), 동기부여(motivation)에 관한 이론, 그리고 측정(measurement)의 문제를 꼽고 있다. 특히 행정과정과 업무성과에 대한 측정이 가능하면 미시관리와 동기부여의 문제도 자연스럽게 해결될 수 있다고 주장하면서 측정의 문제가 상대적으로 더 중요함을 강조하고 있다.

까지 깊이 간여하고 있다³⁰⁾. 그러나 오히려 부처의 자율성이 더욱 침해될 수도 있다. 청와대와 총리실 모두에 업무보고를 하고 통제를 받아야 하기 때문이다. 대통령제하에서는 책임총리제는 매우 구체적인 특정 사안만을 전담하는 프로젝트 중심으로 가야지 전 부처에 총리실의 영향이 갈 경우 청와대의 견제를 유발할 수밖에 없다. 또한 각 부처의 입장에서 볼 때도 보고체계가 하나 더 증가하면서 효율적인 국정운용에 낭비를 초래할 수 있다. 관료제의 효율적 운용을 위해서는 책임총리제와 책임장관제를 중첩해서 사용하는 것보다 책임장관제 중심으로 국정을 운영하는 것이 부처의 자율성 제고와 대통령과 부처의 효과적인 연계를 위해 바람직해 보인다.

(3) 조직개편(reorganization)

흔히 대통령은 조직개편과 같은 하드웨어적 접근을 통하여 관료제 개혁을 시도한다. 김영삼 정부와 김대중 정부시절 이러한 조직개편을 통한 관료제 개혁시도가 있었다. 이러한 역대 대통령의 조직개편을 통한 관료제 개혁에 대해서는 긍정적 시각보다 회의적 시각이 많다. 반면 참여정부의 경우 관료제 개혁은 소프트웨어적 접근에 기반을 두고 있기 때문에 역대정부와 달리 대규모 조직개편은 없었다. 그렇지만 여러 곳에서 주목할만한 조직개편이 이루어졌다. 소방재청의 신설과 더불어 상위직급에 대한 조정이 있었다. 과학기술부 장관은 부총리, 법제처와 국가보훈처를 차관급에서 장관급으로 그리고 1급기관인 문화재청을 차관급으로 격상시켰다. 또한 복수차관보를 외교부, 재정경제부, 산업자원부, 그리고 행정자치부에 도입하고 통계청장과 기상청장을 차관급으로 격상시키려고 한다³¹⁾. 이와 같이

- 30) 새로 신설된 기구를 보면, 기획단의 경우 신행정수도후속대책기획단, 광복60주년 기념사업기획단, 한일협정문서공개대책기획단, APEC정상회의준비기획단, 국가 평가인프라구축추진단, 규제개혁단, 인적자원개발기획단이 있다. 위원회의 경우 신행정후속추진대책위원회, 사법개혁추진위원회, 광복60년 기념사업추진위원회, 그리고 2005년 2월 말 당시 식품안전정책위원회가 신설될 예정이며, 정책상황실장이 1급으로 신설되며, 기획차장과 사회차장의 차관급으로 승격되었다. 조선일보, 2005년 2월 28일자 A5면 그리고 동아일보, 2005년 6월 22일 A3면 참고.
- 31) 이것은 지난 2005년 6월 20일 열린우리당이 중심이 되어 한나라당의 반대에도 불구하고 행자위에서 통과시킨 정부조직법 개정안 내용이다. 동아일보, 2005년 6월 22일 A3면.

노무현 정부 들어서 기존 행정기관을 격상시키고 특히 정무직이 증가하는 현상을 보이고 있다. 늘어나는 행정수요에 대응하기 위해 이러한 조직의 확대개편이 필요하다고 주장하지만 이에 대한 비판의 목소리가 높다(김광웅, 2005)³²⁾.

〈표 2〉 국가공무원 직급별 정원 및 증감율 현황

	연도	장관 (급)	차관 (급)	1 급	2 급	3 급	3·4 급	4 급	4·5 급	5 급
정 원 현 황	2003	35	80	192	528	245	575	2,650	1,804	8,876
	2002	33	73	182	500	248	531	2,594	1,762	8,684
	2001	32	71	179	490	237	524	2,510	1,713	8,348
	2000	31	68	178	486	235	522	2,483	1,712	8,237
	1999	29	64	178	486	237	515	2,473	1,693	8,211
	1998	28	61	180	517	294	498	2,690	1,716	8,296
	1997	27	60	180	517	294	498	2,690	1,716	8,296
정 원 증 감 율	2003	6.06%	9.59%	5.49%	5.60%	-1.21%	8.29%	2.16%	2.38%	2.21%
	2002	3.13%	2.82%	1.68%	2.04%	4.64%	1.34%	3.35%	2.86%	4.02%
	2001	3.23%	4.41%	0.56%	0.82%	0.85%	0.38%	1.09%	0.06%	1.35%
	2000	6.90%	6.25%	0.00%	0.00%	-0.84%	1.36%	0.40%	1.12%	0.32%
	1999	3.57%	4.92%	-1.11%	-6.00%	-19.39%	3.41%	-8.07%	-1.34%	-1.02%
	1998	3.70%	1.67%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	율									

자료: 한국행정연구원 행정자료실에 있는 자료를 이용하여 계산하였음.

둘째, 소방방재청의 신설과정을 보면 관료제가 국회에 로비를 한 혼적이 보인다. 대통령의 조직설계방식에 대해 불만을 가진 관료집단이 저항수단으로 야당에게 전략적 접근을 시도하는 경우가 있다(정광호, 2002). 소방방재청장을 누가 맡을지를 두고 정무직으로 하자는 행정자치부와 소방공무원으로 하자는 한나라당(전재희 의원 발의)사이에 충돌이 있었다. 당시 노무현 정부의 경우 국회에서 의석수가 53석에 불과한 소수여당이었기 때문에 야당의 협조 없이는 대통령의 의지대로 정부조직법도 통과시키기

32) 김광웅 교수가 서울대학교 행정대학원 제 198회 정책지식포럼에서 발표한 논문(2005)에 따르면 최근 노무현 정부 2년동안 정무직의 경우 16자리, 1급의 경우 25자리, 2급의 경우 94자리, 그리고 3급의 경우 125자리가 늘어난 것으로 나타났다.

어려운 상황이었다³³⁾. 여소야대의 경우 관료제의 입장에서 볼 때 야당도 매우 중요한 상위기관으로 다가올 수밖에 없었다. 단점 정부(unified government)보다 분점 정부(divided government) 하에서 대통령이 관료제를 효과적으로 통제하는데 더 큰 제약이 있음을 시사해준다.

〈표 3〉 행정부 공무원 현황과 증감률 추이연도

연도	정원	증감률	연도	정원	증감률	연도	정원	증감률
2003	896,579	2.93%	1989	768,131	6.01%	1975	472,775	2.61%
2002	871,066	2.47%	1988	724,560	4.46%	1974	460,746	3.12%
2001	850,032	-0.09%	1987	693,597	1.86%	1973	446,798	5.27%
2000	850,761	-0.80%	1986	680,939	3.17%	1972	424,415	-1.70%
1999	857,616	-1.52%	1985	660,032	2.04%	1971	431,761	4.58%
1998	870,871	-5.10%	1984	646,866	0.94%	1970	412,852	4.80%
1997	917,642	0.86%	1983	640,842	0.44%	1969	393,942	4.24%
1996	909,802	2.25%	1982	638,027	-1.56%	1968	377,916	6.13%
1995	889,762	-0.30%	1981	648,167	10.04%	1967	356,104	8.20%
1994	892,463	0.86%	1980	589,020	5.79%	1966	329,106	9.07%
1993	884,828	1.54%	1979	556,793	4.31%	1965	301,734	5.90%
1992	871,410	3.76%	1978	533,784	4.07%	1964	284,917	6.12%
1991	839,801	4.42%	1977	512,900	3.25%	1963	268,475	7.73%
1990	804,244	4.70%	1976	496,771	5.08%	1962	249,211	-

자료: 한국행정연구원, 행정통계자료를 가지고 다시 증감률을 계산하였음.

- 33) 행정자치부는 출신과 직종에 구분 없이 전문인사가 소방방재청장에 폭넓게 임용돼야 한다는 논리를 반면 한나라당(전재희 의원)은 소방방재청 직원의 3분의 2가 소방공무원 출신으로 구성되고 국가재난관리에서 소방업무의 전문성 때문에 소방방재청장은 소방공무원이 맡아야 한다는 논리를 전개했다. 당시 한나라당 최병렬 대표도 소방공무원이 소방방재청을 맡아서 기능성 위주로 움직이는 조직이 돼야 한다고 주장했다. 이러한 두 가지 입장이 대립되면서 지난 2003년 12월 23일 국회본회의에서 소방방재청 신설에 관한 정부조직법안이 부결되었다. 이날 국회에서 여야 의원(189명 표결 참석)들은 소방방재청장을 누가 맡을지를 두고(정무직 대 소방공무원) 대립하다가 찬성 83명, 반대 52명, 기권 54명으로 법안 자체를 부결시켰다. 이날 부결된 정부조직법 개정안 내용에는 차관급인 법제처장과 국가보훈처장의 장관급 격상, 문화재청장의 차관급 격상, 기획예산처 소관의 행정개혁 업무 행정자치부 이관, 그리고 보건복지부 소관의 영유아 보육 업무 여성부 이관도 함께 있었다(동아일보, 2003년 12월 24일 1면 참고). 그 이후 2004년 3월 2일 국회에서 통과된 소방방재청장의 직위는 정무직 또는 소방공무원 모두 가능하도록 규정되었다. 그리고 지난 2003년 12월 23일 당시 통과되지 못했던 나머지 정부조직법안 내용들도 이날 통과되었다(조선일보, 2004년 3월 3일 10면).

셋째, 대통령주도의 공직수사처의 신설을 두고 나타난 정치현상을 살펴보자. 이 조직의 신설은 법원과 검찰 등 권력기관에 상당한 부담을 주는 법안이기 때문에 이에 대한 저항이 거세다는 것을 보여준다. 또한 헌법의 삼권분립정신과 법치주의 원칙과 이 조직의 신설논리가 충돌할 가능성이 있다³⁴⁾. 특히 대통령의 직속으로 이 기관을 신설하여 검찰이나 법원 그리고 국회의원의 부정부패를 감시하려고 했기 때문에 큰 반발을 초래했던 것이다. 결국 이해당사자들의 큰 저항을 가져오면서 사실상 논쟁만 하다가 입법에는 실패한 사례라고 볼 수 있다. 특히 이 사례는 상당한 권력과 잠재적 지지기반을 가진 관료제의 핵심 업무에 지장을 주는 대통령의 조직개편 논리가 큰 저항에 부딪힐 수 있음을 보여준다.

넷째, 최근 행정자치부에 도입된 팀제를 보자. 이것은 대통령의 혁신의 지가 오영교 행정자치부 장관을 통하여 적극적으로 구현된 사례라고 볼 수 있다. 대통령제하에서 전형적으로 나타나는 대통령 대리인을 통한 관료제 개혁을 위한 대통령리더십의 침투현상이다³⁵⁾. 이것은 공직사회의 큰 실험으로 보인다³⁶⁾. 만약 팀제가 성공적으로 운영될 경우 전 정부조직에 팀제

34) 한국일보 사설(2005년 3월 30일 35면 사설)은 다음과 같은 이유로 대통령의 공직부패수사처의 신설논리에 반박하고 있다. 첫째, 대통령 직속 부패방지위원회 산하의 수사기관 설치가 헌법적 근거가 없다. 또한 대통령 직속기관이 검사와 군 장성을 포함한 고위 공무원과 국회의원, 그리고 법관까지 수사하는 것은 공무원의 정치적 중립이 해손될 가능성이 있다. 둘째, 공직부패수사처가 직무유기·직권남용·파의사실 공표와 같은 부패와 직접 관련이 없는 범죄까지도 수사하는 것은 월권행위에 가깝다. 특히 판·검사들이 사건 관계자의 고발만으로 외부기관의 수사대상이 될 수 있기 때문에 법원과 검찰의 자율성을 침해할 가능성이 크다. 셋째, 권력기관 내부비리 척결과 수사기관의 상호 견제의 취지가 있지만 헌법의 삼권분립 정신을 위배할 수 있다. 법관에 대한 대통령의 영향력이 공직부패수사처를 통하여 행사될 수 있기 때문이다.

35) 지난 2001년 오영교 장관이 대한무역투자진흥공사(코트라) 사장을 맡으면서 공기업에 최초로 팀제를 도입해서 공기업 경영평가에서 하위권 성적을 받았던 코트라(KORTA)를 1위로 올려놓았다. 노무현 대통령이 이를 높이 평가해서 그를 행정자치부 장관으로 발탁했으며, 정부 혁신의 전도사 역할을 맡기기 위해 행정자치부에 임명한 것으로 보인다.

36) 아직 팀제가 행정자치부에서 실험적으로 운영되고 있기 때문에 그 효과에 대해서 평가하기는 어렵다. 다만 KBS의 경우 팀제 도입으로 관리직위의 축소(팀제 이전 차장, 부장, 주간, 국장, 센터장 등 직위자가 1,198명에서 팀장과 센터장 등 185명으로 감소함), 결재단계의 축소(팀제 이전에는 직원-차장-부장-국장-본부장 순

조직이 확산될 것으로 기대된다. 아마도 신제도주의에서 이야기하는 것처럼 팀체가 혁신으로 성공을 거둔다면 관료제도 생존을 위해 이를 모방하려는 현상이 나타날 것이다³⁷⁾.

흔히 대통령은 조직개편을 통하여 관료제의 일하는 방식과 대상을 혁신하려고 한다. 그러나 이의 성공은 일에 대한 보상, 핵심 업무의 의사결정 방식, 그리고 자원배분에 대한 혁신도 함께 요구함을 잊어서는 안 된다 단순한 조직개편만으로 그 목적을 달성하기 어렵기 때문이다. 미국의 경우도 그렇게 대통령이 조직개편을 통하여 성공한 사례가 많지 않다³⁸⁾. 사실

으로 이어지던 결재단계가 팀원-팀장-본부장으로 축소됨), 전문가 제도 도입과 경력관리라는 장점이 제시되고 있다. 이에 대한 내용은 김병섭(2005)를 참고할 것.

- 37) 팀체 도입에 따른 가시적인 성과도 보인다. 먼저 팀체를 도입한 뒤 결재 단계가 줄어들어 업무를 빨리 추진할 수 있다. 또한 팀체 도입에 따른 경쟁의 분위기의 확산이다. 팀자체의 성적이 팀원의 우수성에서 결정나기 때문에 우수한 팀원을 확보하려는 경쟁이 치열하다는 것이다(한겨레신문, 2005년 3월 30일자 정부조직개편). 그리고 향후 책임행정이 구현될 것으로 보인다. 과거 결재단계가 많은 관료조직의 경우 책임 소재를 명확하지 않았다. 기안자가 결재를 올리고 차관까지 여러 사람을 거치다 보면, 누가 그 일을 책임져야 하는지 알 수 없기 때문이다. 반면 효율과 성과를 중시하는 사기업의 경영방식이 공직사회에 그대로 도입될 경우 공무원의 정치적 중립 훈련, 지나친 경쟁에 따른 팀간 상호 알력 등 부작용도 예상된다는 것이다. 또한 대민(對民) 업무가 많은 지방 정부라면 몰라도 지속적인 업무가 많은 중앙 정부에 팀체를 전면 도입하는 것은 조직 특성상 어색하다는 비판도 있다.

- 38) 여기서 미국의 마약단속국, 세관, FBI, 법무부 중심으로 진행된 조직개편사례를 보자. 지난 1930년대 이후 Federal Bureau of Narcotics(FBN)와 Customs Service는 재무부에 소속되어 업무를 수행하면서 늘 업무의 중복에 따른 갈등과 조정문제가 늘 내재되어 왔다. 그 이후 1968년 존슨대통령에 의해 FBN은 Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs(BNDD)로 개칭되어 법무부 소속으로 이전되었지만 두 조직간의 업무조정은 부처내가 아닌 부처간 차원으로 옮겨갔을 뿐 전혀 진전이 없었다. 그 이후 낙슨대통령은 1973년 기존의 BNDD 업무와 세관국업무에서 마약과 관련된 업무를 모두 관할하는 Drug Enforcement Administration(DEA)을 법무부 소속으로 만들었다. 그러나 국경이 세관에서는 필연적으로 약물과 관련된 업무를 수행할 수밖에 없기 때문에 이러한 마약전담기관을 창설하더라도 기존이 두 기관간 업무중복은 여전했고 조직간 충돌 또한 불가피했다. 그 이후 레이건대통령은 1982년 DEA를 다시 FBI 소속기관으로 조직을 재설계했지만 초기에는 FBI와 DEA가 이질적인 조직문화가 충돌하면서 DEA 업무가 효과적으로 추진되지 못하는 부작용을 냈다. 그러나 점차 FBI는 DEA의 마약 관련 정보를 전수받고 DEA는 FBI로부터 수사기술을 전수받음으로써 서로 원원(win-win)하는 시너지효과를 냈다(Wilson, 1989: 265 – 267).

상 복잡하게 관련된 이익집단 때문에 관료조직의 개편이 어려운 경우가 많다³⁹⁾. 그만큼 관료제 조직개편을 통하여 혁신을 도모하고자 할 경우 여러 가지 성공요소를 잘 고려해서 접근해야 한다.

(4) 상위조정기관의 활용(coordination)

여기서는 대통령이 부처간 얹혀있거나 중복된 업무를 효과적으로 조정하기 위해 사용하는 전형적인 관료제의 개혁수단인 위원회를 살펴보자. 그동안 위원회는 정부 부처간 업무협의를 효과적으로 하고 공동과제를 추진하는 추진수단으로 널리 활용되어 왔다. 참여정부의 경우 대통령 직속 위원회의 활동이 역대 정권에 매우 두드러져 보인다(<표 4>참고). 2005년 5월 현재 대통령 소속 위원회가 모두 23개로 중앙행정기관적 성격을 지닌 위원회 4개와 참여정부 출범 이전에 설치된 위원회 7개를 제외하면 나머지 12개는 모두 참여정부가 출범한 후에 설치되었다⁴⁰⁾. 이들 12개중에서 3개 위원회(국가균형발전위원회, 신행수도건설추진위원회, 농어업·농어촌특별대책위원회)를 제외하면 모두 법령이 아니라 하위법령인 대통령령에 근거를 두고 있다. 특히 2005년도 예산이 2004년도 예산 914억 68백만원보다 대폭 증가하여 2,655억 59백만원에 이른다(조선일보, 2005년 6월 15일 A5면). 그러나 이들 위원회 성과에 대해서는 상당히 회의적이다.

첫째, 대통령 소속 위원회가 부처 일에 관여하고 그 권한을 행사하는 것은 헌법과 정부조직법에 어긋나는 일이다. 대통령 소속 위원회를 설치해

39) 미국 연방항공국(FAA: Federal Aviation Administration)의 경우 조직부침이 매우 심했다. 지난 1940에서 1958년까지 상무성에 소속되어 있었고 1958년부터 1967년까지는 다시 대통령 직속의 독립기관으로 지위를 유지했다. 그 이후 1988년까지 교통부 소속으로 변경되었지만 다시 의회가 이를 독립기관으로 전환했다. 이러한 FAA의 조직직위의 변화는 장점보다는 단점만 부각시켰다. 독립기관으로서 있을 경우 교통관련 유관부처와 조정이 효과적으로 이루어지지 않는다는 비판이 제기되었고 또한 상무부나 교통부 소속으로 있을 경우 업무의 수준이 낮다는 비판을 받았다(Wilson, 1989:268).

40) 중앙행정기관의 성격을 지닌 위원회로 중앙인사위원회, 규제개혁위원회, 의문사 진상규명위원회, 그리고 부패방지위원회가 있다. 노무현 정부 이전에 설립되어 현재 운영되고 있는 위원회로 국토정책위원회, 수도권정비위원회, 항공우주산업개발정책심의회, 지방이양추진위원회, 중소기업특별위원회, 노사정위원회, 그리고 정보공개위원회를 들 수 있다(조선일보, 2005년 6월 15일 A5면).

실질적으로 정책결정을 하는 것은 헌법의 기본원리에 반한다는 것이다⁴¹⁾. 둘째, 위원회간에 업무가 중복되거나 해당 부처에서 하면 될 것을 굳이 위원회 방식으로 운용하여 업무의 효율성이 떨어진다(김광웅, 2005)⁴²⁾.

대통령의 정책성향을 어느 단일 부처의 미션이나 업무수행만으로 충족 시킬 수 없을 때 위원회 조직이 요구된다. 그러나 전담 단일부처로 추진이 가능하면 굳이 위원회를 만들어 집행까지 간여할 정도로 행정을 복잡하게 하면 정책추진과정만 복잡해진다. 셋째, 각 위원회에 공무원들이 파견되어 있지만 정책결정과정에서 다른 의견을 제시하기가 어렵다. 참여정부와 성향이 다른 공무원으로 분류된다는 두려움 그리고 이미 정해진 정책을 놓고 형식상의 토론만 하는 것으로 느껴진다는 것이다(동아일보, 2004년 11월 19일, A8면). 넷째, 위원들의 전문성과 경험부족으로 정책추진과정에서 중요한 검토사항들이 누락되어 정책실패를 낳고 있다. 결국 대통령의 국정운용에도 큰 정치적 부담을 안겨준다⁴³⁾.

현재 대통령 소속 위원회의 정책결정과 추진과정에서 해당 정부부처는 그 나름대로 논리를 가지고 비판적인 협력관계를 유지하지 못하고 있다⁴⁴⁾.

41) 2005년 6월 14일 헌법포럼에서 이석연 변호사가 주장한 내용임(조선일보, 2005년 6월 15일 A5면 참고).

42) 김광웅 교수의 논문(2005)에 따르면 정부혁신지방분권위원회와 국가균형발전위원회의 경우 중복문제를 초래하고 있다. 한편 동북아시대위원회의 경우 외교통상부, 문화중심도시위원회의 경우 문화관광부, 그리고 사람입국경쟁력위원회의 경우 교육인적자원부에서 맡아서 기존의 대통령 소속 위원회 없이 더 효율적으로 추진할 수 있다는 것이다.

43) 예를 들면, 신행정수도건설추진위원회가 중심이 되어 추진한 수도이전의 문제도 주무부처와 협의하여 차분히 진행했다면 위헌에 대한 법적 검토도 미리 할 수 있었다는 의견이다(동아일보, 2004년 11월 19일 A8면). 또한 동북아시대위원회의 경우 해당도 개발사업에 대한 부적절한 개입과 이로 인한 정치적 파장 때문에 대통령 국정운용에 큰 부담을 주고 있다(조선일보, 5월 31일 A1면).

44) 물론 이에 반하는 사례도 있다. 교육혁신위원회의 경우 교육인적자원부를 효과적으로 제어하지 못하고 끌려다녔다고 한다. 대통령은 이 위원회를 통하여 교육개혁을 시도하려고 했으나 오히려 부처에 종속되는 현상이 나타났다. 참여정부와 ‘코드’가 맞았던 윤덕홍 부총리 시절에는 두 조직 사이의 갈등이 별로 없었지만 안병영 부총리가 임명된 뒤부터 교육인적자원부가 교육혁신위원회를 무시하기 시작했다는 것이다. 교육혁신위원회가 교육정책을 마련하면, 이에 대해 교육부는 훨씬 우수한 전문가들을 동원해 그것이 왜 부적절한지를 밝혀낼 자료를 만들어 대통령의 지지를 끌어냈다. 결국 위원회의 전문성 부족에 문제가 있었던 것이다. 주간동아, “집 나간 교육아 교육아 하루빨리 돌아와라” 2005년 1월 18일자 참고.

미국의 경우 클린턴 대통령 시절 주요 경제정책과 관련하여 재무부와 국무부는 뛰어난 인적자원과 행정경험을 바탕으로 국민경제위원회 역할에 일방적으로 끌려 다니지 않았다(Destler, 2000). 우리의 경우도 공무원의 전문성과 현장경험을 가지고 위원회에 대한 비판적 역할을 수행할 필요가 있다. 이것은 정책실패를 막는 견제장치가 될 수 있다. 미국의 대통령 소속 위원회의 성공요건을 보면 국정전반을 조율하는 업무를 대상으로 설치하고, 정책방향을 대통령과 함께 긴밀하게 추진하며, 집행과정은 해당부처의 자율성을 최대한 존중할 필요가 있다는 것을 알 수 있다⁴⁵⁾

〈표 4〉 노무현 정부 위원회 현황

노무현 정부 이후 설치된 위원회	위 원			자문 위원	예 산(원)	
	정부	민간	합계		2004년	2005년(안)
정책기획위원회	8	69	77	-	25억 16백만	22억 92백만
동북아시대 위원회	11	14	25	94	16억 60백만	21억
정부혁신지방분권위원회	11	17	28	129	29억 89백만	40억 8백만
국가균형발전위원회*	12	1·3	25	187	21억 71백만	32억 89백만
신행정수도건설추진위원회*	13	17	30	89	28억 55백만	122억 30백만
고령화 및 미래사회위원회	10	15	25	26	13억 74백만	16억 29백만
지속가능발전위원회	-	74	74	-	13억	16억
빈부격차차별시정위원회	10	14	24	-	7억 60백만	15억 63백만
농어업·농어촌특별대책위원회*	6	22	28	82	11억 78백만	11억 86백만
문화중심도시위원회	14	16	30	30	100억	1031억 9백만
중소기업특별위원회	13	11	24	-	18억 51백만	22억 42백만
지방이양추진위원회	5	14	19	-	36백만	2억 75백만

주: *가 표시되어 있는 위원회는 법률에 근거해서 설치되었지만 나머지 위원회는 모두 대통령령에 근거해서 설치됨.

자료: 한나라당 최경환·안명옥 의원, 대통령자문정책기획위원회. 위원수는 2004년 9월 초 기준임. 이상 내용은 조선일보 2004년 11월 9일자 참고하여 작성. 그 뒤 추가로 교육혁신위원회와 사법제도개선위원회가 설립됨.

45) 미국의 경우 포드 대통령 당시 EPB(Economic Policy Board)의 역할론에 대해서는 긍정적인 평가가 이루어지고 있다. 이의 성공요인으로 백악관에서 회의를 주재했고 관련 위원들과 행정부처가 매일 만나 대통령에게 직접 보고했다는 것이다. 백악관이 아닌 해당 위원회 사무실에서 주단위 혹은 월단위로 만나는 위원회와 비교할 때 대통령의 후광효과가 최대한 발휘될 수 있었다. 또한 EPB의 경우 다른 위원회와 달리 주요 정책과제의 방향만 잡고 구체적인 실행방법론은 유관부처에 위임했기 때문에 각 부처의 구체적인 업무진행절차나 내용에 간섭할 경우 나타나는 부처의 저항을 최소화했다(Wilson, 1989:270).

IV. 결 론

노무현 정부의 경우 그 어느 역대 정부보다 관료사회에 새로운 실험이 많이 진행되고 있다. 팀제와 같이 기존의 베버식 관료제 모형을 뛰어넘는 실험부터 성과관리와 평가기능의 강화라는 전형적인 영미선진국형 개혁모델에 이르기까지 다양하다. 그러나 관료사회는 혁신구호나 분위기에 너무 지쳐있다. 또한 이러한 관료제 혁신에 대한 평가는 아직 부정적이다(권해수, 2005; 김광웅, 2005). 다양한 혁신시도가 앞으로 어떻게 나타날지 시간을 두고 지켜볼 필요가 있다. 이러한 변화의 시도는 기존에 관료제가 가지고 있던 문제점을 극복할 수 있는 대안이라는 점에서 바람직해 보인다. 지금 진행되고 있는 한국 관료사회의 혁신이 형식적인 구호나 일파성 이벤트로 끝날지 아니면 혁신의 자생력을 심어주는 의미 있는 작업으로 이어질지 좀 더 시간을 가지고 평가를 해 볼 필요가 있다. 다만 마지막으로 노무현 정부의 관료제 개혁을 두고 아래에서 몇 가지 쟁점을 지적하고 싶다.

첫째, 위로부터 진행되는 혁신을 위해서 아래부터의 어쩔 수 없이 이루어지는 형식적인 혁신이 되어서는 곤란하다. 이러한 무리한 혁신과정에서 기존에 알지 못하고 있던 장점들이 사라질 수 있다. 이런 점에서 실험을 위한 혁신은 자제되어야 한다는 비판도 제기되고 있다(이승종, 2003). 특히 혁신을 주도하는 대통령의 뜻에 저항하기 어려워서 표면적으로 개혁을 추진하는 듯한 모방은 안 된다는 것이다(정정길, 2005:2-3). 관료조직의 혁신은 드물게 일어난다. 여기에는 다 그럴만한 이유가 있다. 일반적으로 관료제에 배태된 오랜 관행들은 표준운영절차(SOP)로서 관리비용의 절감, 불확실성의 제거, 그리고 행정의 일관성(안정성)을 통하여 나름대로 그 정당성을 담보해 주고 있다. 관료제의 핵심 미션과 일하는 방식을 혁신하고자 할 경우 기존의 관행이 가지고 있는 이러한 긍정적 효과를 보상할 수 있어야 하는데 현실적으로 변화에 따른 비용과 그 불확실성이 관료집단에게는 상대적으로 크게 다가오는 경향이 있다. 오랫동안 관료제 핵심미션과 업무가 비용을 최소화시켜주는 방식으로 제도화되어 있을 경우 이의 변화에 수반되는 비용은 이에 대응하여 상대적으로 증가할 수밖에 없을 것이다(Wilson, 1989:218-232). 이러한 요인 때문에 관료제는 핵심 업무의 내용과 이의 운용방식을 바꾸려는 개혁에 적극적으로 저항하

는 경향이 있다.

둘째, 관료조직의 맥락과 맞지 않는 혁신은 실패할 가능성이 높다. 미국식 성과주의를 가장 먼저 도입한 일본의 후지츠 회사가 성과주의 때문에 과열한 사례를 들고 있다(정정길외, 2005:1). 또한 정정길 교수(2005)는 성과측정이 가능해야 성과급이 제대로 작동할 수 있는데 측정시스템도 갖추지 않고 성과관리를 도입할 수는 없다고 하면서 개혁의 전후맥락을 파악하는 것이 중요함을 역설하고 있다. 특히 참여정부의 각종 행정개혁 어젠다는 다양하게 포괄적으로 유행하는 모든 혁신판카지를 망라하고 있으나 이들 간의 우선순위와 연결메커니즘을 제대로 파악하지 못하고 이를 동시에 다발적으로 추진하는 오류를 범하고 있다(아래 <표 5>참고). 최근 조직개혁과정에서 시간변수의 중요성에 주목하여 목표달성을 위해 필요한 대안들을 어떤 순서로 집행하는가에 따라 그 효과가 크게 달라진다고 한다(정정길, 2002; 최종원, 2003). 또한 개혁주체의 의지와 능력사이의 괴리나 개혁주체가 초기 실패를 만회하기 위해 무모한 개혁을 추진하려는 성향 때문에 개혁이 실패할 수도 있음을 보여준다(최종원, 2003). 따라서 참여정부가 제안하고 있는 다양한 개혁 어젠다를 어떤 순서로 결합하고, 어떤 속도로 추진하는 것이 상호 연결된 어젠다의 개별효과를 극대화할 수 있는지에 대한 진지한 고민이 필요하다.

셋째, 향후 노무현 정부의 관료제 개혁의 궁극적인 성패는 성과측정과 동기부여에서 판가름날 것으로 보인다. 각종 혁신의 성과에 대한 측정문제가 해결되지 않으면 관료제 개혁은 성공하기 어렵다. 예를 들면, 고위공무원단의 성과, 팀제의 효과, 그리고 행정의 개방성이나 투명성의 효과에 대해 구성원이 합의할 수 있는 측정기법을 개발할 필요가 있다. 그렇지 않을 경우 개혁의 효과를 판단할 수 없고 나아가 관료조직이나 개인에 대해 성과에 상응하는 처벌과 보상을 할 수도 없다. 특히 어떻게 관료제에 동기부여를 할 것인가를 놓고도 고민을 할 필요가 있다. 다양한 외재적 보상이나 내재적 보상방안이 있지만 무엇보다도 혁신의 자생력이 뿌리내리기 위해서는 혁신을 관료조직 사회화의 가장 핵심적인 테마로 삼을 수 있는 조직문화가 형성되어야 한다(DiJulio, 1994). 특히 관료조직이 대통령의 지시를 받아서 단순히 수동적으로 움직이는 혁신의 대리인이 아니라 혁신의 주인처럼 일을 할 수 있는 동기부여와 이를 제도화시킬 수 있는 내부사회화

〈표 5〉 참여정부의 관료개혁 어젠다

개혁 아젠다(10)	세부 추진과제(30)	주관부처	관련부처
성과중심의 행정시스템 구축 (Management)	평가 인프라 구축	혁신위원회	감사원, 국무조정실 등
	통합적 성과관리체계 구축	혁신위원회	행자부, 기획예산처 등
	BPR을 통한 일하는 방식 개선	행정자치부	각 부처
	유연하고 탄력적인 조직문화 조성	행정자치부	각 부처
정부기능과 조직의 재설계 (Reorganization)	정부조직 재설계	혁신위원회	행자부
	수평적 정책조정체계 강화	국무조정실	행자부
	위기관리시스템 제도화	행정자치부	NSC 등
	분권형 조직설계	행정자치부	각 부처
행정서비스 전달체계 개선 (Management)	서비스 스탠다드 추진	혁신위원회	행자부, 각 부처
	사회적 약자에 대한 서비스 형평성 제고	혁신위원회	복지부, 각 부처
	일선기관 서비스 공급역량 제고	행정자치부	각 부처
	행정서비스 민간위탁 제도개선	행정자치부	각 부처
고객지향적 민원제도 개선 (Management)	소외민원 처리제도 개선	고충처리위	행자부, 각 부처
	전국적 민원연계시스템 구축	혁신위원회	고충위, 각 부처
행정의 개방성 강화 (Management)	행정정보 공개확대 및 접근성 제고	행정자치부	각 부처
	정책실명제 및 주요사안 기록의무화	행정자치부	각 부처
행정행위의 투명성 제고 (Management)	인터넷 민원서비스 확대	행정자치부	각 부처
	행정절차의 투명성 강화	행정자치부	각 부처
	재량행위의 투명화	법제처	각 부처
시민사회와 협치 강화 (Civic network)	정책공동체 활성화	혁신위원회	각 부처
	전문 음부즈맨 제도 도입	고충처리위	각 부처
	시민평가단(People's Survey) 도입	혁신위원회	각 부처
공익활동 적극 지원 (Top down Social Capital)	자원활동 인프라 구축	행정자치부	각 부처
	시민단체 활동여건 개선	행정자치부	각 부처
공직부패에 대한 체계적 대응 (Counter bureaucracy)	부조리 유발 제도·규제 개선	부패방지위	각 부처
	분야별 반부패 대책 마련	부패방지위	각 부처
	감찰 기관간 견제와 균형	혁신위원회	행자부, 감사원, 검찰, 경찰 등
공직 윤리의식 함양 (Culture)	행동강령 내실화	부패방지위	각 부처
	공직자 윤리제도 개선	행정자치부	부방위, 각부처
	권위주의의 행정문화 청산	혁신위원회	각 부처

자료: 정부혁신지방분권위원회. (2005). 정부혁신을 위한 행정개혁과제 추진 메뉴월.

가 이루어져야 한다.

넷째, 급격하게 변화하는 행정환경의 변화는 더욱 더 빠른 행정혁신을 불가피하게 요구한다. 그러나 정부조직이 유기체로 서로 연관되어 네트워크로 움직이고 있다는 사실을 고려하면 어느 한 부분의 혁신이 전체 혁신으로 확산되기 위해서는 시간이 걸린다. 시장에서도 혁신은 공공부문처럼 느리게 확산되는 경우가 많다. 경제주체들간의 상호긴밀성 때문이다. 혁신수용을 개별주체들이 독자적으로 수용하는 것이 아니라 다른 주체들의 반응을 보고 수용하기 때문이다(Chakravorti, 2003). 즉, 네크워크가 혁신의 진입장벽으로 작용한다. 결국 빨리 혁신이 전달될 수 있는 메커니즘을 그리고 어디서 빨리 접목에서 될 수 있는지 그 맥락을 찾아야 한다. 합리적으로 미래를 예측해서 혁신을 하기 어려운 것이 현실인데 그렇다면 변화하는 환경에 잘 적응하는 방법을 배우는 것이 혁신에 이르는 지름길이다. 이른바 학습조직과 피드백 메커니즘으로 참여정부가 강조하는 관료 혁신의 테마인데 실제 이것이 얼마나 제대로 진행될 것인지 두고 보아야 할 것이다.

다섯째, 혁신 피로감이나 혁신무력증은 혁신을 진정으로 원하는 관료조직의 토양을 황폐화시킬 수 있다. 또한 정부혁신의 실패사례가 누적됨으로 인해서 혁신무용론이 등장할 수 있다. 즉, 혁신의 필요한 문화적 인프라마저 거듭되는 형식적인 혁신으로 훼손될 수 있다는 것이다. 그동안 역대 행정개혁은 대통령의 강력한 의지나 엄청난 정치사회적 격변이 발생하면서 이에 대한 반응으로 추진되어 왔다. 특히 관료제에 대한 강한 불만을 가진 대통령의 비판적 정치성향이나 경제위기나 전쟁과 같은 외부충격이 자리 잡고 있다⁴⁶⁾. 특히 한국의 경우 민주화 이후 역대 대통령들은 선거캠페인

46) 한국의 경우 지난 1997년 경제위기 이후 역대정부와 달리 관료제에 대한 대대적인 시장지향적 개혁작업이 진행되었다. 미국의 경우 지난 9.11 테러사건 이후 주요 정보기관들 사이의 조정력을 강화하는 노력이 있었다. 뉴질랜드의 경우 지난 1970년 말 시작된 경제침체의 한 요인으로 공공부문의 비효율성에 주목하여 행정업무와 인력을 엄청나게 감축시켰다. 한편 미국의 경우 뉴슨대통령의 2기 그리고 레이건 대통령 시절 공화당 중시의 정책성향과 어젠다를 관료제에 깊숙이 침투시키기 위해 매우 강력한 관료제 통제 전략들을 적극적으로 활용하였다. 영국의 경우 대처정부도 영국병 치유라는 국가적 과제를 해결하기 위해 공공부문에 신자유의적 운영방식을 적극적으로 도입하였다.

에서 정부개혁 혹은 관료제 비판이라는 정치적 수사 전략을 이용해 왔고 집권 후에는 개혁의 이론적 논거도 없이 무리하게 관료제 개혁을 추진 과정을 밟아 왔다. 대체로 지난 1987년 민주화 이후 역대 정권의 관료제 개혁은 대통령의 정치적 성향이 짙게 반영된 산물로 나온 것이 많다⁴⁷⁾. 이로 인해 대통령에 의해 제시된 각종 개혁전략이나 수단이 잘못 설계되거나 적용되면서 관료사회의 저항과 복지부동을 초래했고 그 실효성 또한 미미한 것으로 평가된다. 이러한 혁신에 대한 부정적 유산 때문에 신중하게 혁신에 접근해야 한다. 노무현 정부 이후에도 혁신이 필요하고 지속될 수 있도록 혁신에 대한 반감이나 냉소주의를 초래해서는 안 된다.

47) 김영삼정부의 경우 관료제 개혁은 문민화와 세계화라는 패러다임에 근거했고, 경제위기를 수습하면서 집권한 김대중 정부의 경우 관료제 개혁을 위해 시장주의나 신공공관리론에 근거한 효율성 패러다임을 활용했으며, 최근 집권한 노무현 정부의 경우 기존의 시장주의 기조에 분권과 시민참여라는 기조를 더하여 관료제 개혁을 추진하고 있다. 이러한 관료개혁의 기조는 대체로 대통령의 정치이념과 정책성향이 반영된 결과물로 보인다.

참 고 문 헌

- 강원택. (2001). 행정개혁과 관료저항.「한국사회와 행정연구」12(3): 3-17.
- 권해수. (2005). 참여정부 행정개혁에 대한 비판적 고찰.「한국사회와 행정연구」16(1): 35 -56.
- 김광웅. (2005). 노무현 행정부의 정부혁신과 외부평가, 서울대학교 행정대학원 한국정책지식센터 제 198차 ‘지식 & 정책포럼’ 발표문.
- 김경한. (2005). 한국행정개혁의 성과평가연구: 김대중 정부의 신관리기법 도입을 중심으로.「한국사회와 행정」15(2): 1-22.
- 김근세. (1997). 권위에서 시장으로-뉴질랜드 정부조직의 개편의 본질과 한계.「한국정책학회보」6(2): 247-272.
- 김병섭. (2005). 공공부문의 팀제: 이슈와 과제. 서울대학교 행정대학원 한국정책지식센터 제 177회 ‘지식 & 정책포럼’ 발표문.
- 김성수. (1998). 독일의 행정개혁과 관료제.「한국행정학보」32(4): 81-97.
- 김인영 편. (2002). 「한국사회 신뢰와 불신구조」. 서울: 소화.
- 김태룡. (2004). 한국과 미국의 정부개혁: 노무현정부와 부시정부를 중심으로.「한국사회와 행정연구」15(2): 97-126.
- 박광국 · 이종열. (2003). 정부혁신추진네트워크 구성 및 부처의 역할. 한국행정학회 세미나 발표논문세미나(국민참여를 통한 정부혁신의 길).
- 박종민. (1998). 행정부의 입법부 지배: 변화와 지속.「의정연구」4(2): 6-29.
- 박통희. (1993). 제 13대 여소야대 국회의 효율성 논란: 대표성, 능률성, 그리고 전문성을 중심으로.「한국정치학회보」27(1): 161-184.
- 박찬표. (2001). 「한국의회정치와 민주주의」. 도서출판 오름.
- 박천오. (2005). 한국 고위공무원단 제도: 특징과 과제. 서울대학교 행정대학원 한국정책지식센터 제 185회 ‘지식 & 정책포럼’ 발표문.
- 양재진. (2003). 정권교체와 관료제의 정치적 통제에 관한 연구.「한국행정학보」37(2): 263- 287.
- 오경민 · 박홍식. (2002). 정부신뢰 수준의 측정과 비교에 관한 연구.「한국정책학회보」11(3): 113-135.
- 이계식(편). (1995). 「정부혁신: 선진국의 전략과 교훈」. 한국개발연구원.
- 이계식(편). (1997). 「아래로부터의 정부개혁: 세계 9대 베스트 지방정부의

- 경영혁신 사례를 조명한다. 한국개발연구원.
- 이승종. (2003). 정부혁신의 지향과 전략. 「행정논총」 41(3): 25-50.
- 이원근. (1996). 행정적 대통령전략에 대한 비판적 고찰: 관료제의 정치적 반응성과 행정적 능력을 중심으로. 「한국행정논집」 8(1): 17-35.
- 임성호. (1998). 민주주의와 관료제: 관료제의 비대화 및 병폐의 정치적 원인. 「한국과 국제정치」 14(2): 28-53.
- 임혁백. (2005). 민주주의 공고화와 민주적 거버넌스: 3김시대 이후의 한국 민주주의. 한국정치학회 춘계학술대회 발표논문(2005년 5월 26일).
- 장하준. (2004). 「개혁의 뒷」. 부키출판사.
- 정광호. (2002). 국회와 관료제: 입법과정에 있어서 국회와 관료제 관계에 대한 예비적 분석. 「의정연구」 8(2): 54-81.
- 정용덕. (1995). 한국의 정부조직 개편. 「한국정책학회보」 4(1): 58-84.
- 정용덕. (2004). 미국의 행정부 개혁. 서울대학교 미국학연구소 미래인력연구원 공편. 「21세기 미국의 가버넌스」, pp. 209-253. 서울대학교 출판부.
- 정정길 외. (2005). 「행정의 시차적 접근」. 박영사.
- 정정길. (2002). 행정과 정책연구를 위한 시차적 접근방법: 제도의 정합성 문제를 중심으로. 「한국행정학보」 36(1): 1-19.
- 정부혁신지방분권위원회. (2005). 정부혁신을 위한 행정개혁과제 추진 메뉴 월.
- 최종원. (2003). 시차이론과 행정개혁. 「한국행정학보」 37(2): 289-305.
- 한국행정연구원. (2002). 「최근 외국의 행정사례」. 한국행정연구원 연구보고서.
- 한 준. (2003). 한국사회의 공공 및 민간 부문에서의 제도적 신뢰. 2003년 한국조사연구학회 추계학술대회 발표논문.
- 함성득. (1998). 성공적인 대통령을 위한 국정운영 리더쉽. 「한국정치학회보」 32(1): 391- 399.
- 함성득. (1999). 「대통령학」. 나남출판사.
- 홍진이. (2003). 일본의 행정개혁의 특징과 그 배경. 「동서연구」 15(1): 163-188.
- 황혜신. (2005). 역대정부와 참여정부의 정부혁신 비교: 문민정부, 국민의 정부와의 비교를 중심으로. 한국행정학회 하계학술대회 발표문.

기타 각종 신문과 주간지, 월간지, 청와대 브리핑 자료, 한국행정연구원 행정 통계 자료 등.

- Aberbach, J., and B.A. Rockman. (1988). Mandates or Mandarins? Control and Discretion in the Modern Administrative State. *Public Administration Review*, 48(2): 606-612.
- Behn, R.D. (1995). The Big Questions of Public Management. *Public Administration Review*, 55(4): 313-324.
- Behn, R.D. (2001). *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Bellone, Carl J. and G. F. Goerl. (1992). Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy. *Public Administration Review*, 52(3): 130-134.
- Benda, P. M., and C. H. Levine. (1988). "Reagan and the Bureaucracy: The Bequest, The Promise, The Legacy." In C.O. Jones, ed., *The Reagan Legacy*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Bendor, J., S. Taylor, and R. Van Gaalen. (1987). Politicians, Bureaucrats, and Asymmetric Information. *American Journal of Political Science*, 31(4): 796-828.
- Brehm, John., and Rahn Wendy. (1997). Individual-Level Evidence for the Causes and Consequences of Social Capital. *American Journal of political science*. 41(3): 999-1023.
- Calvert, R. L., M. D. McCubbins and B. R. Weingast. (1989). A Theory of political control and agency discretion. *American Journal of Political Science*, 33(3): 588-611.
- Chakravorti, B. (2003). *The Slow Pace of Fast Change: Bringing Innovations to Market in a Connected World*. Harvard Business School Press. 이상원(역).
2005. 혁신의 느린걸음: 불확실한 시장을 리드하는 게임의 법칙. 푸른숲.
- Chang, Ha-Joon. (2002). *Kicking away the Ladder*. Anthem Press. 형성백 (역).
- 사다리 걷어차기. 2004. 부키출판사.
- Destler, M. (1996). *The National Economic Council: A Work in Progress*. Institute of International Economics. 현오석 (역). 2000. 경제정책 결정론: 최선의 과정은 있는 것인가? 비봉출판사.

- DiIulio, John D., Jr. (1994). Principled Agents: The Cultural Bases of Behavior in a Federal Government Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4(3): 277-318.
- Etzioni, Amatai. (1995). *The Spirit of Community: Rights, Responsibilities and the Communitarian Agenda*. Fontana Press.
- Fiorina, Morris P. (1981). "Congressional Control of the Bureaucracy." In *Congress Reconsidered*. Lawrence Dodd and Bruce Oppenheimer (eds.), pp. 332-348. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Fukuyama, F. (2004). *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca: Cornell University Press. 안진환 역. 강한 국가의 조건. 2005. (주)황금가지.
- Gore, A. (1993). *Creating a Government that works better and cost less: From red tape to results*. Report of the National Performance Review.
- Gormley, William T. (1989). *Taming the Bureaucracy: Muscles, Prayers and Other Strategies*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Heclo, H. (1985). An Executive's Success Can Have Costs. In Lester M. Salamon & M.S. Lunds.(Eds.), *The Reagan Presidency and the Governing of America*. Washington DC: Urban Institute Press.
- Hood, Christopher and M. Lodge. (2004). Competency, Bureaucracy, and Public Management Reform: A Comparative Analysis. *Governance*, 17(3): 313-333.
- Ingraham, P.W. and D. H. Rosenbloom. (1990). Political Foundations of the American Federal Service: Rebuilding a Crumbling Base. *Public Administration Review*, 50: 210-219.
- Kamensky, J.M. (1996). Role of the Reinventing Government Movement in Federal Management Reform. *Public Administration Review*, 56(3): 247-255.
- Kernell, S. (1993). *Going Public*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Levy, Leonard W., and Louis Fisher (eds.). (1994). *Encyclopedia of the American Presidency*. New York: Simon & Schuster.
- Light Paul C. (1997). *The tides of reform: Making government work, 1945-1995*. New Haven, CT: Yale University Press.

- McCubbins, M. D., R. G. Noll, and B. R. Weingast. (1987). Administrative Procedures as Instruments of Political Control. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 3: 243-277.
- Milward, H.B., and Keith G. Provan. (2000). Governing the Hollow State. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2): 359-379
- Moe, T. (1985). The Politicized Presidency. In John E. Chubb & Paul Peterson. (Eds.), *The New Direction in American Politics*, pp. 235-271. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Moe, Terry M. (1982). Regulatory Performance and Presidential Administration. *American Journal of Political Science*, 26: 197-224
- Nathan, R. P. (1986). *The Administrative Presidency*. New York: Macmillan Publishing Company.
- Nye, Joseph S., P.D. Zelikow, and David C. King. (1997). *Why People Don't Trust Government*. Harvard University Press.
- OECD. (1995). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: OECD.
- Ogul, Morris. (1976). *Congress Oversees the Bureaucracy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh press.
- Ogul, Morris & B.A. Rockman. (1990). Overseeing Oversight: New Departures and Old Problems. *Legislative Studies Quarterly*, 15(1): 5-24.
- Peters, B. G. (1998). Governance without Government: Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2): 223-243
- Pfiffner, James P. (1987). Political Appointees and Career Executives: The Democracy-Bureaucracy Nexus in the Third Century. *Public Administration Review*, 47(1): 57-65.
- Putnam, R.D. (1993). *Making Democracy Work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Putnam, R.D.(2002). *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. Oxford University Press.
- Scholz, John T., and Feng Hen Wei. (1986). Regulatory Enforcement in a

- Federalist System. *American Political Science Review*, 80: 1249-70.
- Shick, A. (2000). *The Federal Budget: Politics, Policy Process*. The Brookings Institution Press.
- Stehr, S.D. (1997). Top Bureaucrats and the Distribution of Influence in Reagan's Executive Branch. *Public Administration Review*, 57(1): 75-82.
- Tomkin, Shelley L. (1998). *Inside OMB : Politics and Process in the President's Budget Office*. Armonk, NY : ME Sharpe.
- Tulis, J. (1987). *The Rhetoric Presidency*. N.J.: Princeton University Press.
- Waterman, R.W. (1989). *Presidential Influence and the Administrative State*. Knoxville: University of Tennessee Press.
- Weingast, Barry R., and Mark J. Moran. (1983). Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policy making by the Federal Trade Commission. *Journal of Political Economy*, 91: 775-800.
- West, W.F. and J. Cooper. (1989-1990). Legislative Influence v. Presidential Dominance: Competing Models of Bureaucratic Control. *Political Science Quarterly*, 104(4): 581-606.
- Wilson, J.Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. Basic Books.
- Wolch, J. (1990). *The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition*. New York: Foundation Center.

Abstract

Assessment of Bureaucratic Reforms in the Current Rho Moo-Hyun Government

Kwangho Jung

This paper reviews bureaucratic reforms in the current Roh Moo-hyun government. For the preliminary analysis of the reform efforts, this paper examines the reform strategies in terms of people, management, reorganization, and coordination. The Roh's government focuses on 'efficient government' rather than 'small government'. The Roh Moo-hyun administration has made various experiments to innovate bureaucratic processes without reorganization in bureaucracy. Although it is too early to evaluate the performance of the reform efforts, they suffers from several problems: an increase of the number of governmental officials, many presidential commissions without legitimacy and expertise, and an inactive bureaucracy that does not respect a number of innovation efforts. It is required to explore how all the elements of the proposed reform agenda are related and how to set the priority on the ongoing elements of the reform and manage the reform process. More should be paid to the institutionalization and socialization of the bureaucratic innovation. It should be noted that the success of the reform will depend on how to measure the impact of the reform and how to motivate bureaucrats to achieve the reform goals.

【Key words : President, Administrative Reform, Bureaucracy】