신공공관리론과 베버 관료제이론의 비교

임 도 빈*

<目 次>

Ⅰ. 문제의 제기
Ⅱ. 비교의 전제: 비교대상의 규정
Ⅲ. 신공공관리론과 베버 관료제론의 차별성
Ⅳ. 베버식 관료제 이론의 수정과 보완에 불과한 측면
Ⅴ. 결론: 한국에서 논의시 한계점

〈요 약〉

본 연구의 목적은 최근 부각되고 있는 신공공관리론을 주로 조직론적 시각에서 명확히 이해하는데 있다. 이를 위해 신공공관리론에서 주장하는 행정조직의 운영원리를 전통적으로 주장되어 온 베버의 관료제론과 비교하여 어떠한 차이점을 가지고 있는가를 분석하였다. 신공공관리론과 베버의 관료제론은 보는 시각에 따라 상반되는 점도 있고 서로 보완적인 관계도 있다.

Ⅰ. 문제의 제기

일본의 片岡寬光(1998: 14)은 최근 세계 각국에서 추진된 행정개혁은 마르크스 혁명이후 가장 큰 물결로 세계를 휩쓰는 효과가 있다고 하였다. 홍준형(1999)도 신공공관리론의 확산이 세계적인 추세라고 보고 있으며, 공법상의 해결해야할 문제를 지적하고 있다. 신공공관리론(New Public Management)은 한국에도 예외없이 큰 영향력을 발휘했다. 특히 외환위기를 맞은 후에는 과거 행정관료제가 외환위기를 초래한 주요 원인으로 보고 마치 신공공관리론이 이를 해결할 수 있는 특효약인 것처럼 인식되어 온 것이 사실이다.

*서울대학교 행정대학원 교수

신공공관리론이 주는 가장 뚜렷한 인상은 탈관료제화(debureaucratization)와 탈정치화라고 할 수 있다(Moar, 1999). 그러나 사실 신(new), 공공(public), 관리(management)가 각각 무엇을 의미하는 것인가에 대하여 명확한 인식조차 없이 사용되고 있다(Lynn, 1998). 물론 Lynn(1998)의 우려대로 신공공관리론이란 개념이 곧 시들어 버릴지도 모르지만, 이제 그 성격을 체계적으로 검토할 시기라고 생각된다. 신공공관리론은 기존의 행정을 근본적으로 비판하는 것부터 출발하는데, 기존행정은 막스 베버의 관료제이론이 잘 설명하고 있다고 간주된다.

따라서 과연 신공공관리론에서 상정한 행정조직은 베버식 관료제이론에 대안적인 성격을 가진 것인가, 아니면 동일선상에 있는 것인가가 본 논문의 핵심적인 주제이다. 구체적인 연구문제는 다음과 같다.

첫째, 신공공관리론과 베버의 관료제론은 어떻게 규정해야 할 것인가

둘째, 베버관료제론과 신공공관리론을 비교하려면 어떠한 전제나 비교수준의 동일화 작업을 해야 하는가

셋째, 신공공관리론이 베버 관료제론을 대체하는 대안적 성격을 갖는 시각을 택하면 어떤 설명이 가능한가.

넷째, 신공공관리론이 베버의 관료제론을 완전히 부정하는 것이 아니고 보완적이라는 시각을 택하면 어떠한 설명이 가능한가,

그리고 마지막으로 위에서 제기한 문제점과 더불어 베버이론과 신공공관리론의 비교가 한국행정(학)에 갖는 의미는 무엇인가, 그리고 과연 파라다임의 전환을 가져올 수 있는 다른 요인은 없는가라는 문제를 결론으로 제시하고자 한다.

Ⅱ. 비교의 전제: 비교대상의 규정

1. 비교대상의 규정문제: 주요쟁점

사회과학에서 비교방법은 비교대상간의 차이점 혹은 유사점을 파악하여 가능한 이들간의 인과관계를 규명하려는 것이다. 그런데 A와 B를 비교하려면 먼저 A, B가 무엇인가를 규명해야 한다. 그러나 본 논문의 주제는 비교대상조차 쉽게 파악되지 않는 것이 문제다.

신공공관리론에서 비판대상으로 하는 기존 관료제라는 개념은 매우 복잡하면서 다양한 의미로 사용되고 있다(Albrow, M. 1971). 베버의 저서들에는 관료제이외에

도 매우 광범위하고 다양한 내용이 포함되어 있다. 본고의 관심거리인 베버의 이념형적 관료제론은 저자가 역사적으로 나타난 다양한 조직형태를 이론화한 것이기 때문에 경험적으로 무엇을 의미하는가는 명확하지 않다. 그리고 신공공관리론에서 관료제를 비판할 때는 반드시 베버의 것만을 지칭하는 것도 아니다.

신공공관리론의 비교대상인 관료제론의 정체가 애매모호한 것과 마찬가지로 신공공관리론의 정체도 그리 명확하지는 않다. Hood(1991; 1995)는 과거 공공관리가 가지고 있는 특수성을 강조한데 비하여 이를 부정하고 일반성을 강조하는 것과 관리자들의 재량권을 강조하는 관리전략적인 것으로 특징지우고 있다.

사실 본 논문에서 다루는 많은 내용이 양자의 정의에 관한 탐색적인 성격을 가지고 있다고 해도 과언이 아니다. 다음과 같은 비교상의 쟁점이 있다.

쟁점 1: 연구대상인 신공공관리론에서 주장하는 행정조직과 그의 비교대상인 관료제를 어디까지 한정하느냐의 문제이다. 신공공관리론과 관료제는 각각 광범위한 내용을 담고 있다. 본 논문의 목적인 신공공관리론의 성격규명에 있기 때문에 단지 비교를 위해서 베버의 관료제 이념형으로 국한시키는 것도 무리가 없는 것은 아니다.

쟁점 2: 이론이냐 기법(혹은 실천전략)이냐의 문제이다. 관료제는 이론적 측면이 있고 관료조직이 현실에서 작동한 결과로 나타난 실제가 있다. 일반적으로 널리 알려져 있는 신공공관리론은 관료제의 병폐를 해결하기 위한 기법적 수준에 중점이 있는 것이 사실이다. 그러나 신공공관리론이 이론적 기초를 결여한 것은 아니다. 따라서 관료제 '이론'과 신공공관리론이 뿌리를 두고 있는 '이론들'과 비교를 할 것인가 아니면 현실적 적용결과와 그 구체적인 기법들을 비교하는가가 문제가 될 수 있다.

쟁점 3: 주로 신공공관리론이 가진 특색이지만 현실과 주장하는 내용과의 차이가 문제가 된다. 신공공관리론은 그의 기반이 된 이론적 내용, 정치인들이 행정개혁을 추진하는데 사용한 선언적 내용, 그리고 행정개혁의 결과 행정조직의 작동으로 나타나는 현실이라는 세가지 내용이 있을 수 있다. 특히 현실적용에 투입한 기간이 길지 않기 때문에 정치인들의 선언내용(혹은 행정조직의 운영기법)과 그것이 실현된 정도에 대해서는 아직 평가하기 시기상조이고 또한 각 나라마다 다르다. 달리 표현하면 각 나라의 행정조직은 베버시대에나 지금이나 계속성을

가지고 존재하면서 동시에 크고 작은 변화를 겪어 오고 있는데, 과연 신공공관리론이 실제로 반영된 조직의 특성을 어디까지라고 보느냐라는 문제가 있다.

쟁점 4: 신공공관리론이 전 세계적인 현상이냐라는 점이다. 물론 앞서 언급한 대로 신공공관리론이 마르크스 이론이후 가장 큰 영향력을 가지고 세계 각국의 행정에 영향을 미치는 것은 사실이지만 각국이 처한 상황이나 전통에 따라 다르게 받아들일 수 밖에 없다는 해석을 할 수 있다. 앵글로 색슨계 국가와 대조되는 유럽국가의 차이를 어떻게 보느냐도 하나의 예이다.

그러나 이러한 여러 문제점이 있음에도 불구하고 비교연구를 하는 목적은 단일 연구대상을 연구하는데 비하여 좀더 풍부한 함의(implication)를 얻을 수 있기 때문이다. 비교대상을 지나치게 제한하면 그많큼 도출할 수 있는 교훈과 의미가 적어진다. 본 연구에서는 좁게는 막스 베버(Weber, 1968)의 '경제와 사회'라는 저서에서 볼 수 있는 관료제이론과 고어의 정부재창조 등 영국과 미국의 신공공관리론적 행정개혁을 비교대상으로 규정하지만, 논의를 풍부하게 하기 위하여 필요시 관련되는 사항까지 비교의 대상을 확장하기로 한다.

2. 베버의 관료제론

베버(Weber, 1968: 956-958)의 저서에 표현된 관료제는 다음과 같은 특징을 가진다.

첫째, 법규에 명확히 정해진 바에 따라 배분된 의무를 규칙적이고 계속적으로 처리된다는 것이다. 이것은 봉건시대와 같이 주먹구구식으로 업무를 처리하는 것과 대조시키기 위한 것이다.

둘째, 명확한 계서제적 내부조직이다.

셋째, 직무는 서류문서를 통하여 이뤄진다.

넷째, 업무활동은 전문적인 것이며 따라서 특수한 전문훈련을 필요로 한다.

다섯째, 관료제는 공무에 전적(full time)인 헌신을 요구한다.

여섯째, 관료의 직무수행은 비교적 자세하고 엄밀히 규정된 일반법규에 의하여 수행된다.

베버는 관료조직의 등장과 촉진은 국가행정사무의 질적, 양적인 팽창된 것에서 원인을 찾는다. 이러한 환경적 여건변화에 대하여 관료조직은 다른 조직에 비하

여 우월하다고 보았다. 즉, 관료제는 몰주관성(Sachliche) 신분적 고려의 배제, 계산가능한 규칙(berechenbaren Regeln) 등을 통하여 정확성과 신속성을 가지고 업무를 처리할 수 있다는 장점을 가지고 있다는 것이다(Weber, 1968: 975). 신속성과 더불어 업무처리과정에서 관료들이 고객의 신분적 고려를 배제한다는 것은 결국 자유시장의 원리가 원활히 작동하도록 하여 경제적 이익추구를 가능하게 한다. 그러므로 관료제는 맹목적인 수단성이 있다고 보았다. 즉, 관료제는 그것을 지배할 능력이 있는 사람이라면 누구에게든지 재빠르게 봉사한다는 것이다(Weber, 1968: 998). 이것은 행정공무원이 외부인에 대하여 익명성(anonymity)을 가지며, 업무에 관한 한 비밀성(secrecy)을 유지하며, 정치적으로는 중립성(political neutrality)을 지키는 것으로 행정제도의 정착을 가져왔다(Timsit, 1986). 베버자신도 관료제가 비밀주의를 고수하려는 성향을 지적한 바 있다(Weber, 1968: 992). 이것은 국가사회에서 관료제가 주도권을 갖는 관료통치를 의미한다. 바로 비밀주의를 통하여 자신들의 직업적 우위를 유지하려하며 결국 의회의 정보권에 대해서도 저항하게 된다는 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다(Weber, 1968: 992-993).

베버가 주장한 관료제에 대한 비판은 오래전부터 있었다. 이들의 비판은 주로 베버가 '관료제는 효율적'이라고 주장하였으나 그의 운용결과는 그렇지 않다는데 집중된다. Merton(1957)은 관료제가 오래된 것일수록 목표와 수단과의 대치현상이 난다는 것이고, Selznick(1949)은 관료의 전문성증가가 악순환을 초래한다는 것이며, Gouldner(1954)는 통제의 필요성이 많은 하위부서들을 조직전체의 목표에 기여하도록 만드는데 더욱 역기능적이라는 비판을 한다. 이것은 엄밀히 말하면 베버의 이념형에 대한 동일차원에서의 이론적 비판이라기 보다는 베버가 보지 못했던 실제적용의 문제를 지적한 것이라는 점에서 관료제이론의 보완이라고 볼 수도 있다. 마찬가지로 개인의 욕구와 조직의 목표에 대한 갈등(Argyris, 1957), 집단 통합과 정체성(identification)을 논한 Morgan(1986) 등도 베버가 보지 못했던 측면을 본 관료제이론의 보완이론들이라고 분류할 수 있다.

3. 신공공관리론

미국의 행정과 행정학은 정치행정이원론(초창기) → 공공문제 → 정책(60~70년대) → 공공관리론으로 궤도수정을 해 왔다(Farmer, 1999: 66). 이러한 공공관리론적인 시각에서 미국의 역대정권이 추진한 행정개혁이 발전하여 왔다고 할 수

있다. 즉, 카터 대통은 '조직개편(reorganizing)', 레이건 대통령은 '민영화(privatizing)', 그리고 클린턴 대통령은 '재창조(reinventing)' 등으로 구호상의 변화를 겪어 왔다. 신공공관리론은 이러한 공공관리론의 연장선상에 있다고 볼 수 있을 것이다.

그러나 신공공관리론은 여러 사람에 의하여 다르게 개념으로 사용되고 있다. 가장 넓은 의미로는 행정관료제에 국한되지 않고 국민과의 관계까지 포함하는 국정관리(governance)와 유사한 개념으로 사용되고 있다(March, J.G. and P. Olsen, 1995; Peters, G.B., 1996). 가장 좁은 의미로는 미국 클린턴 정부 및 최근 영국정부에 시도되는 일련의 행정개혁 프로그램을 지칭한다. 또한 이 양자와 내용상 깊이 연결되어 있으면서 주로 행정조직(즉, 관료제)에 대한 비판적인 시각을 가진 여러 이론들도 신공공관리론을 분석하는데 중간개념으로 취급하여야 한다.

신공공관리론의 실천은 미국(특히 A. Gore의 'reinventing government')과 영국(특히 Next steps)을 중심으로 이뤄졌고 오스트레일리아, 뉴질랜드, 그리고 기타 유럽국가에(정도의 차이는 있으나) 파급되어 갔다. 그러나 개혁정책이 반드시 특정이론에 의하여 결정되었다고 말하기는 힘들다. 오히려 많은 경우에 어떤 정책은 어떤 이론적 배경을 가지고 있지만 어떤 단기적이고 정치적인 제약속에서 특정 이념적 편향성을 가지고, 또한 특정 사건에 의하여 결정된다고 봐야 한다(Dunsire, 1995: 29). 예컨대 영국의 신공공관리론적 행정개혁에서 중요한 역할을 한 N. Ridley는 Niskanen의 이론에 동조하였거나 그 내용을 잘 알고 있었다(Pollitt et al., 1998: 33).

영국의 'Next' steps는 Fulton Report의 행정개혁을 first step으로 보고 가장 혁신적인 개혁조치라는 의미에서 명명된 것이다. 근본적인 문제의식은 행정의 규모가 지나치게 크고 비효율적이라는 것이다(O'Toole and Jordan: 1995). 구체적인 처방은 정부의 규모를 줄이는 것인데, 정부기능을 기획기능과 집행기능으로 분리하여, 시장성검토(marketing test) 등을 활용하여 정부기능을 재조정하고, 가능한 전자만 행정이 담당하고 후자는 민간부문이 담당하도록 하고 불가피한 경우 민간의 경쟁기법을 최대한 도입한 책임집행기관화하자는 것이다.

미국 고어의 정부재창조 주장은 '사기업 경영의 패러다임(paradigm of private management)'을 행정에 도입해야 한다는 점에서 다른 것들과 차별성이 있다(Seidman, 1998: 7). 즉, red tape를 없애고, 고객(customer)을 최우선으로 하며, 공무원을 결과지향적으로 해야 하며, 행정은 기본으로 돌아가자는 것이다. 따라서 기업가적 정부를 제창하는데 기업가적 정부는 노젓기보다는 방향잡기(즉, 키의

역할), 책임과 권한의 위임, 규제를 유인(incentives)으로 대체, 시장원리의 추구, 비행정적인 방법에 의한 문제해결 등으로 요약되고 이렇게 함으로써 고객만족이 증가한다는 것이다.

여기서 영국과 미국 모두 기존의 행정조직에 대하여 매우 부정적이며 가능한 이를 탈피하고 사기업적인 모델을 추구한다는 공통점이 있다는 것을 알 수 있다. 그렇다면 과연 신공공관리론에서 말하는 행정조직의 파라다임은 베버의 관료제와는 전적으로 어떻게 다른가에 관한 의문이 제기된다.

Ⅲ. 신공공관리론과 베버 관료제론의 차별성

A가 B를 대체할 만한 이론이 되려면 첫째 A의 핵심적인 주장내용을 대체할만한 내용을 B가 내세워야 하고, 둘째 실제 현실에서 시간적, 공간적으로 B의 내용이 지배적이어야 한다. 본장에서는 신공공관리론과 베버의 주장내용을 비교하고(즉, 첫째 문제), 다음 장에서는 영미권과 유럽에서의 차이 등(즉, 둘째 문제)을 비교하도록 한다.

1. 신공공관리론의 기초이론: 이론적 기초

신공공관리론은 실천적인 기법이기도 하지만 그 이면에 많은 이론적 논의가 전제되어 있다.

우선 행정관료에 대한 불신에서부터 시작한다. 위에서 살펴본 바와 같이 머튼, 굴드너, 셀즈닉 등은 베버가 효율적인 조직방법이라고 주장한 관료제가 왜 비효율적인가를 관료의 심리학적, 그리고 사회학적 특성에 따라 원인분석을 하고 있다. 이런 사회학 계열의 비판이외에도 Downs(1967)의 관료제의 정상적, 비정상적 성장을 비판한 것이 관료제의 규모성장에 관한 비판의 예이다.

그러나 베버의 관료제이론과 구별이라는 차원에서 볼 때 신공공관리론의 이론적 기초가 된조직이론은 거래비용이란 개념을 중심으로 전개되는 조직경제학이론들이라고 할 수 있다. 조직경제학에서는 인간을 자신의 이해를 극대화하려고 서로 경쟁하는 합리적인 행위자로 본다(Terry, 1998). Williamson(1985, 1986)은 시장과 관료조직간의 두 형태중에서 상황에 따라서 효율적(즉, 거래비용이 적은)인 조직유형이 다르다는 주장을 한다. 예컨대 산출물의 비용을 측정하기 어렵고 기

술과 자본면에서 투자가 불가피하게 독점적인 것, 그리고 불확실성이 커서 장기적인 계약을 맺기가 곤란한 경우는 관료조직이 더 효율적이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 조건들이 충족되지 않는 경우에는 경쟁에 의한 시장메커니즘이 더 효율적이라고 할 수 있다.

조직경제학의 범주에 대리인이론도 포함되는데, 행정관료를 선출직 정치인(즉, 주인)의 대리인이라고 보고 분석할 수 있다. 정치인들의 입장에서는 관료들을 자신들의 의도에 맞게 일하게 동기부여체제를 만들면 된다. 그러나 민간부문과 마찬가지로 행정에서도 주인과 대리인 사이의 정보비대칭 등 많은 문제가 생기게 된다.

신공공관리론과 관련지어 볼 때 행정관료의 비효율성에 대한 비판은 합리적 선택론에 근거한 Niskanen의 이론과 더욱 직접적인 관계에 있다. Niskanen(1971; 1973)에 의하면 관료들은 자신이 속한 하부조직의 예산을 극대화하는 존재이다. 왜냐하면 그들이 일하는 조직의 예산이 증가하면 그만큼 외부에 일을 많이 한 것처럼 보여지고 결과적으로 자신의 존재이유를 정당화할 수 있기 때문이다. 구체적인 이유는 다음과 같다. 첫째 관료를 지휘하는 정치인은 자신의 정책분야에서 예산을 확보하고 늘림으로써 정치인으로서의 성취를 평가받기 때문이다. 같은 소관분야에서 정치인과 밀접히 일하는 관료는 그 분야 예산을 억제하는 역할보다는 오히려 반대의 역할을 하게 된다. 둘째 관료는 복잡한 행정조직과 운영 때문에 행정활동의 실제 비용과 효과(true costs and benefits of producing a given level of service)를 아는 유일한 사람들이다. 셋째 관료들은 이익집단 등 자신들과 경쟁적인 입장에 있는 존재를 가지고 있지 않고 독점적인 위치에 있다.

이러한 세가지 관료들의 장점(국민들의 입장에서는 단점)이 결합됨으로써 관료들은 항상 서비스를 과잉공급하는 현상을 초래한다는 것이다. 주의할 것은 이것은 관료들이 제공하는 행정서비스가 비용-효과라는 측면에서 항상 비효율적이라는 것을 의미하지는 않는다는 점이다. 즉, 관료제가 생산하는 특정 행정 서비스는 단위별 능률성은 높을 수도 있는데 이 경우라도 필요이상의 서비스를 생산한다는 점에서는 사회 전체적으로는 비효율적이라는 것이다. 이러한 점은 고객과의 관계에서 관료들이 만족할만한 서비스를 제공하지 못하고 관료자신들이 이해관계(혹은 존재이유)를 지키게 된다는 사회학적 관료제비판과는 구별되는 점이다.

그러나 Niskanen이론이 관료제가 항상 서비스의 수요(demand)보다 과잉공급을 한다는 데, 과연 구체적으로 관료제의 적정 규모가 어느정도이냐라는 질문을 하게 되면 대답하기가 매우 어렵다. 이 점이 그가 주장하는 이론의 핵심적인 부분

임에도 불구하고 이 질문에 대한 명확한 대답을 찾기 힘들다는 것은 치명적인 한계라고 할 수 있다.

Niskanen의 주장을 더욱 세련화시킨 사람은 Dunleavy이다. Dunleavy(1991: 162-173)의 주장은 전자의 주장이 관료들의 다양한 유형과 다른 기능을 가진 부서들의 특성을 고려하지 않았을 뿐만 아니라 개별조직에만 분석의 초점을 맞추었기 때문에 조직간의 상호작용효과를 고려하지 않았다는 단점을 가지고 있다고 비판한다. Dunleavy는 그의 부서형성모형(bureau-shaping model)을 완성하면서 관료들의 지위별 유형(즉, 고위직, 하위직)과 부서의 성격(delivery agency, regulatory agency, transfer agency, contracting agency, control agency)에 따라서 다른 양상을 보인다고 분석하고 있다. 즉, 관청예산의 종류를 core budget, bureau budget, programme budget, super programme으로 분류하여, 예컨대 고위직은 Bureau budget를 최대화하려고 하는 반면 하위직은 core budget을 최대화하려 한다는 것이다. 관청의 종류별 예산지출행태도 다양하다는 분석을 한다.

그러나 주목할 것은 Dunleavy(1991)가 관료적 효용성(bureaucratic utiltities)에 대하여 Niskanen과 다른 시각에 있다는 점이다. 즉, 관료란 일반적으로 혁신성, 장기적 시각, 많은 재량권, 비교적 낮은 가시성(relatively low public visibility), 작고 집단적인 업무집단, 우호적인 인간관계, 권력중심에의 근접 등을 선호하고 그 반대의 가치는 회피하려고 한다는 것이다. 그 반대의 가치란 전통적인 관료제의 특성인 단기적인 시각에서 반복적인 일을 하며, 재량권이 제한적이고, 대규모 작업집단이며, 계서제가 발달하고, 강압적이고 갈등적인 인간관계 등을 지칭한다(Dunleavy, 1991). 다시 말하면 Dunleavy의 일반적인 관료상에 대한 기본전제는 신공공관리론에서 주장하는 내용과는 상치된다.

2. 개혁의 실제 내용

어떻든 관료에 대한 위와 같은 비판적 시각은 미국과 영국의 양 나라에 크게 영향을 미쳤다. 즉, 신공공관리론적 정부개혁이 추진되었다. 신공공관리론(New Public Management)을 실천적으로 제시한 Gore(1993), Osborn and Gaebler(1992) 등의 주장이 대표적인 예인데, 공공서비스를 가능한 작은 조직단위에서 제공할 수 있도록 분해(disaggregation)해야하고, 공무원들이 효율적으로 일할 수 있도록 유인(incentivization)을 제공해야하며, 공공부문에도 마찬가지로 경쟁(competition)과 비용개념을 도입하여 경영원리로 움직이도록 해야 한다는 것이다. 즉, 신공공

〈표 1〉 베버 관료제와 신공공관리 행정조직의 비교

특 성	베버식 관료제	신공공관리론적 조직
행정의 주요기능	계획	평가
조직내부운영	권위	교환
업무처리의 기준	법률	목표
바람직한 특성과 가치	예측성	융통성(적응성
공무원 업무평가기준	책임성, 합법성	효과성
행정조직의 재원	세금	수수료(사용료)
조직의 존재기반	일반이익	독자적 이해관계

(자료, Lane, 1996, p.20, figure 1을 수정하여 작성)

관리론은 첫째 시장의 효율성을 믿는 고전경제학에 근거를 두고, 둘째 민간기업에서 사용되는 실제 기법이 공공부문의 그것보다 우월하다는 믿음이 전제되어 있다(Terry, 1998). 그 결과 종전의 베버식 이론에 입각한 행정조직과는 많은 차이를 갖게 하는데 스칸디나비아의 예에서 볼 수 있는 대표적인 특성을 요약하면 다음 〈표 1〉와 같다.

우선 행정이 담당하는 기능을 보면, 과거 베버식 모델에서는 국가사회의 문제를 예측하고 이에 대한 적절한 해결책을 모색하는 기획 혹은 계획이 중요하였다. 그러나 신공공관리론에서는 이러한 기능의 존재가 무의미하여졌고, 오히려 일어난 행정조직내외의 현상(혹은 문제)을 객관적으로 평가하는 것이 중요하게 되었다.

다음으로 관료제에서 조직원간의 관계가 계서제적 권위에 의한 명령복종의 관계였다면 신공공관리론에서는 자신의 이해관계에 따라 교환을 하는 관계가 되었다. 따라서 계서제 상층부에서 하부까지 일사불란하게 통제되기보다는 중간관리자가 최고위층과 계약을 하는 관계로 바뀌고 이것은 인사행정에서 유인체제가 중요시 된다는 것을 의미한다(Moar, 1999). 행정과 국민과의 관계도 과거에는 일반이익이라는 명목하에 규제권을 행사하는 등 권위적인 관계였으나 신공공관리론에서는 국민 각자가 고유의 이해관계를 가지고 있어서 이들이 행정(조직)과 대등한 관계에서 교환하는 것을 상정한다.

셋째로 공무원의 업무처리기준도 과거에는 법규에 얽매였으나 신공공관리론에서는 목표달성을 중시한다. 인사행정에서 성과목표관리제가 도입되는 것이 그 예이다. 따라서 공무원은 상관(혹은 국민)에 대하여 책임을 지는데 그 기준이 주로 법률을 위반하지 않는 합법성이었다면 신공공관리론에서는 능률성과 효과성을 중

시한다. 고위공무원은 3~5년 일정한 기간을 정해 놓고 그들의 성과에 따라 재계약여부를 결정하는 등 신분보장도 없어지는 추세에 있다.

이상의 비교는 새로운 행정조직 관리로서 조직원리가 전통적인 베버식 모델과는 현저히 대조됨을 알 수 있다. 모든 행정조직이 신공공관리모델로 바뀌어야 하느냐라는 문제를 차치한다면 적어도 과거 모델을 근본적으로 부정하는 모델이라고 할 수 있다. 물론 이러한 모델은 현실의 완전한 변화를 묘사하는 것보다는 이러한 방향으로 가고 있고, 또한 갈 것이라는 의미가 강하다.

나아가서 만약 모든 행정을 신공공관리론으로 전환해야 한다는 것이 이론적인 당위성을 가지고 있다고 가정하더라도 과연 실제로 집행이 가능하냐의 문제가 있다. 따라서 후술하는 바와 같이(예컨대 유럽과 같은 행정문화에서) 개혁을 단행하기 곤란하거나 베버식 관료제를 보완적인 수준에서 이뤄질 수 밖에 없다는 시각에서 볼 수도 있다.

Ⅳ. 베버식 관료제 이론의 수정과 보완에 불과한 측면

1. 영미와 유럽국가의 차이

베버의 관료제이론은 그의 성장과정을 볼 때 적어도 암묵적으로 유럽중심으로 사고한 결과라고 보고, 신공공관리론이 앵글로색슨계 국가를 중심으로 처음 발달했다고 한다면 이들 지역의 문화적 차이가 이론내용에도 녹아들어 있다고 봐야 한다. 따라서 양자는 각각 다른 나라(지역)에서 설명력이 강하게 나타난다고 볼 수 있기 때문에 전세계적으로 볼 때 주로 적용될 수 있는 지역이 제한된다는 점에서 상호보완적인 관계에 있다고 볼 수 있다. 이를 설명하기 위하여 유럽국가중에서 강력한 행정의 전통이 있는 프랑스의 경우를 중심으로 이 차이를 살펴보기로 한다. 라틴계 국가중 대표적인 것은 프랑스로서[1] 중앙집권적 국가행정 전통이 있으면서 동시에 비교적 만족스러운 행정서비스를 제공하여 국민들의 신뢰를 얻는 행정이 되고 있다.[2]

---

1) 프랑스의 행정제도는 유럽 여러 나라는 물론이고 아프리카 등에 있는 프랑스문화권 국가들이 채택하고 있다. 그리고 콜롬비아, 베네쥬엘라, 아르젠티나, 러시아, 우크라이나, 아르메니아, 루마니아 등 동구권 국가, 중국 등에서 도입하고 있다.

1) 국가형성의 역사적 과정

우선 미국은 베버가 성장해온 유럽에 비하여 신생국으로서 국가형성의 근본부터 차이가 난다. 미국사회의 형성은 다원주의 시각이 더 설명력이 강한 반면 유럽대부분의 나라에는 엘리트 주의가 더 적합하다고 볼 수 있다. 예컨대 프랑스 등 유럽국가에서 정부부처의 성립은 왕이 국가를 통치하는데 필요한 기능을 부하에게 분담시킨 대신(大臣)에서 비롯되었다면, 미국에서는 압력집단의 로비에 의하여 연방정부의 부처가 형성되었다. 다원주의 사회를 기반으로 하여 미국정부에는 농업부(1862년 설립), 교육부(1867년 설립), 노동부(1888년 설립) 등이 각각 이해관계자들의 압력에 의하여 정부기구에 등장하게 된다(Seidman, 1998: 164). 신공공관리론적 사고에서는 특정 행정조직이 사용자(국민)의 필요 혹은 의견에 따라 존폐(민영화 포함)될 수 있다고 볼 수 있는 것이 미국식 사고라고 한다면, 유럽식 사고에서는 이것이 용이하지 않다.

나아가서 양 이론이 등장한 시대적 차이도 크다. 베버의 「경제와 사회」가 출판된 1920년과 신공공관리론이 등장하는 1980~1990년대사이에는 60여년이란 차이 외에도 많은 차이를 보인다. 베버가 상정한 20세기초의 상황에서 핵심적인 변수는 화폐경제 등 자본주의와 민주주의의 발달이다. 따라서 베버는 관료제 발달의 전제조건으로 화폐경제의 발달을 들었다(Weber, 1968: 963). 당시의 상황을 반영하듯 베버는 인간사회에서 '지배'라는 현상에 분석의 초점을 맞추고 있다. 이에 비하여 최근 주로 앵글로색슨계 국가에 발달된 신공공관리론은 이미 어느정도 자본주의 사회화하고 경제적인 풍요를 누린 후 나타나는 저성장, 등 문제에 직면하여 나타난 것이다. 나아가서 WTO체제에 국제교류의 증대로 인한 국제화 등 무한경쟁사회에서 행정조직의 효율성 증대라는 특성에 많은 강조점이 있다.

2) 일반이익과 행정의 역할

비교적 오랜 행정국가적 전통을 가진 프랑스 행정이 추구해온 가치는 일반이익, 자유, 평등, 중립성 등이다. 핵심적인 것은 루소가 주장한 일반이익(l'intéret général)이다. 이러한 이유에서 행정은 부(富)의 생산에 관여해서는 않되고 부에 대한 무관심이 행정에 대해서는 하나의 의무론을 구성한다고 보았다.[3] 물론 야경국가에서 섭리국가로 국가의 개념이 바뀌면서 행정이 이윤을 가장 덜 취하는 범

---

2) Serge Salon et Jean-Charles Savignac (1997), Fonctions Publiques et fonctionnaires, Paris: Arman Colin, p.7.

3) M. Hauriou, Recueil, Sirey, 1900, III. 49.

위에서 경제사회적인 활동을 제한된 영역에서 하는 것으로 일반이익의 개념도 바뀌지만, 아직도 국민들에게 위와 같은 전통적인 관념은 강하게 잔존하고 있다.

이러한 공무원들이 추구해야할 가치를 가지고 행정서비스를 생산하면 국민에게는 유료로 제공하기보다는 무료로, 수년(수십년간) 변함없이 계속성을 가져야 하며, 모든 국민이 평등하게 혜택을 볼 수 있어야 한다.[4] 따라서, 행정서비스에 관한 한 프랑스에서는 앵글로 색슨계 국가에서 성행하고있는 수익자 부담의 원칙은 극히 제한적으로 적용된다. 나아가서 행정이 경영수익사업을 수행한다는 것도 매우 부자연스러운 것이라고 할 수 있다.

이것은 프랑스에서 사용자(usager)라는 개념은 20세기 중반에서야 등장한다는 점을 보면 더욱 잘 이해할 수 있다.[5] 원래 이 개념은 공공서비스에 의한 활동에 이의를 제기할 수 있는 존재[6]라는 뜻으로 대표적인 행정법 이론가 Leon Duguit의 공공서비스 학파에 의하여 행정(법)의 중심개념이 되었다. 고객(client)이란 개념은 프랑스에서 1960년대 말에 등장하는데 일종의 상업관계를 전제하는 개념이다.

이에 비하여 신공공관리론의 이론적 기반이 되고 있는 공공선택론과 조직경제학은 방법론적 개별주의(methodological individualism)에 기초하고 있기 때문에 '공익'이란 개념이 차지할 자리조차 찾아보기 힘들다(Terry, 1998).

3) 공공서비스의 개념

유럽에서 '공공서비스(service public)'의 개념은 매우 중요하다. 유럽에서는 공공서비스를 지칭하는 개념이 각 나라마다 다른데, 프랑스에서는 일반이익(l'intéret général), 영국에서 공익(public utility), 독일에서는 offentliche Dienstleistungen이라고 표현한다(Pierre Bauby et Jean-Claude Boual, 1997: 313). 미시적으로 보면 각 나

---

4) 공공서비스의 생산과 공급에 있어서 효율성에 대한 비판도 영미보다는 적은 편이다. 프랑스에서 전기, 전화, 수도 등 공공서비스에 대한 만족도를 조사하면 약 90%이상의 응답자가 만족하는 것으로 나타난다(INC, Hebdo, n. 831, 22 Octobre 1993). 기타 가스 86%, 우편 82%, 국영방송 74% 등 약간 만족도가 감소하나 여전히 긍정적인 수준에 있다.

5) 이 개념은 다음 다음 세가지를 모두 포함한다(Quin, 1997: 339).
시민(citoyen): 정치적 선택을 하는 존재
피행정인(administré): 발효중인 법과 규칙에 복종해야 하는 존재
이용자(utilsateur): 유료이든 무료이든 공공에서 제공관리하는 서비스를 사용하는 존재

6) Conseil d'Etat, 21 decembre 1906, Syndicat des propri taires et contribuables des quartiers Croix-de-Leguey-Tivoli.

라마다 이들이 지칭하는 바는 다르나 공공서비스가 포괄하는 분야에 대한 공통점을 가지고 있다.

독일에서는 연방정부보다는 주정부에 공공서비스를 정할 수 있는 중요한 권한이 있다(Aufgaben des Allgemeininteresses). 여기에는 시장실패에 대한 공권력의 간여를 정당화하는 것(Soziale Marktwirschaft)과 공권력이, 특히 게마인데가, 시민들의 기본적 욕구를 충족시켜줄 것(Daseinsvorsorge)이 포함된다. 이에 비하여 덴마크에는 공공서비스라는 개념이 명시적으로 규정되지도 않고 특히 네덜란드에는 이러한 개념이 존재하지도 않는다(Pierre Bauby et Jean-Claude Boual, 1997: 314).

영미권에서 공공서비스(public service)는 대륙과는 다르게 나타난다. 즉, 공공서비스란 공무원의 윤리를 나타내는 동시에 공공부문의 시장적 혹은 비시장적인 여러 활동을 의미한다. 영미에서는 오히려 public utility가 더 핵심적인 개념인데 이것은 '아주 중요한 인프라와 같은 독점적인 것과 공공규제를 필요로 하면서 국가경제발전을 위하여 필요한 것으로 정당화되는 활동'들을 의미한다. 구체적으로는 대중교통, 수도, 전기, 가스, 난방, 전화, 우편, 철도 등이다(Pierre Bauby et Jean-Claude Boual, 1997: 315).

이러한 공공서비스에 대한 개념상 차이는 영미권과 네델란드 등에서 신공공관리론적 개혁을 용이하게 하는 토양이 된다. 이 때 영미권과 유럽을 비교하는데 핵심적인 쟁점은 과연 공공서비스가 시장원리에 반대 혹은 장애물 역할을 하느냐의 문제이다.

4) 비판: 전통적 유럽행정 서비스의 위기

그러나 유럽국가에서도 공공서비스의 정통성과 효율성에 대한 위기감이 없는 것은 아니다(Quin, 1997: 335). 예컨대 일반이익의 개념에 대해서이다. 일반이익을 강조하면 할수록 그 개념이 더 모호해진다. 특수이익들이 뒤에 숨겨진 것이 아닌가하는 의문과 논란의 여지가 많은 개념이다.

이러한 정통성의 위기는 다음과 같이 실제로 행정서비스에 관한 높은 효율성을 확보하기 힘들다는 위기감이 결합하여 증대된다(Quin, 1997: 338).

첫째, 제공하는 행정서비스의 종류와 이를 담당하는 공무원이 폭증하면서 이를 어떻게 관리하느냐의 문제가 제기된다.

둘째, 모든 행정행위에 대하여 국가의 사전통제(예방)가 어려워진다. 프랑스에는 지방회계심의원이 신설되어 이러한 문제완화에 도움이 되지만 근본적인 문제해결은 하지 못한다.

셋째, 경직적인 예산규칙에서 나온다. 일년 단위의 예산은 중장기의 사업에 부적합하다.

넷째, 행정에서는 사기업과 같은 재정경제적 이익이라는 단순하고 명백한 논리가 적용될 수 없다.

따라서 이러한 위기감을 해소하는 범위 내에서만 제한적으로 신공공관리론적 행정개혁이 시도되고 있다.

2. 정치적 수사(rhetorical argumentation)

베버의 관료제론이 역사적으로 겪어온 여러 상황을 종합하여 이론화한 것이라면, 신공공관리론(정확히 표현하면 신공공관리론이란 명목하에 각 국의 정치지도자들에 의하여 추진되어온 일련의 행정개혁)은 정치적인 수사라는 차원에 머문 것이라고 볼 수도 있다. 이러한 시각에서 보면, 수사분석법(rhetorical analysis)에서 이를 비교분석해야 한다. 그러나 이것은 일반적으로 사회과학에서 추구하는 논리나 검증과는 차이가 있기 때문에 베버의 관료제론과 비교가 불가능해진다.

수사는 과학적인 논리에 근거한 사고뿐만 아니라 감정적이고 사회적으로 받아들여질 만한 결론에 관심을 갖고 있다(Summa, 1993). 따라서 수사는 객관적인 검증을 필요로하는 진리의 차원보다는 오히려 여러 사람의 지지를 받는 신뢰(credibility)의 차원에서 분석하는 것이 필요하다. Suma(1993)는 다음과 같은 것을 수사분석에서 주목해야 할 변수로 제시한다.

첫째, 수사의 대상집단(audience)이 누구냐의 문제이다. 신공공관리론은 일견 국제경쟁시대에 위기를 느끼는 각 국의 국민들이었다고 볼 수 있으나 구체적인 논의가 전개되어야 한다.

둘째, 수사가 이뤄지는 출발점, 즉 전제가 무엇이냐는 것이다. 수사를 사용하는 정치인과 이를 받아들이는 대상집단사이에 서로 어떤 암묵적인 전제가 있어서 이를 기초로 수사가 진행된다. 신공공관리론은 '민간부문이 공공부문에 비하여 더 효율적이다', 혹은 '개혁은 불가피하다'라는 등의 전제가 있었다고 볼 수 있는데 이에 대한 엄밀한 검증이 있었던 것은 아니다.

셋째로 수사에서는 흔히 은유(metaphor)나 비유를 사용한다. 이것이 대상집단을 설득하는데 중요한 기능을 하는데 그 의미와 현실을 묘사하는 것은 실제와 다를 수도 있다. 신공공관리론에서는 바람직한 공무원상을 '기업가'로 비유하고 있는데 그것의 정확한 의미나 실제 기업가적 공무원이 되는 것이 가능한가를 증명

하는 것은 또 다른 문제가 된다.

이렇게 신공공관리론을 수사분석(rhetorical analysis)이란 차원에서 본다면 학문적으로 이론성이 강한 베버의 관료제론과 비교하는 것은 불가능하다고 할 수 있다. 국민들의 인기에 영합하려는 수사론으로서 신공공관리론은 정부의 재정난을 타개하기 위하여 행정조직이 기초하고 있는 원리를 바꿈으로써 공공서비스의 질은 그대로 유지하거나 개선하면서 비용을 절약하는 '고통없는(painless)' 개혁이라는 환상을 갖게 하는 것이다(Foster and Plowden, 1996:44).

나아가서 Weber와 직접 관련시키지는 않지만 신공공관리론에 대한 수사론적 논의는 Wallis와 Dollery(1999)의 연구를 예로 들 수 있다. 이들은 A. Hirshman(1991)의 신공공관리론에 대한 수사론적 차원의 비판을 검토하는데, 첫째, 역사적으로 성취한 관료제를 위태롭게 한다는 위험가설(jeopardy thesis) 둘째, 신공공관리론적 개혁이 오히려 더 비효율성을 조장하는 역효과를 가져온다는 역효과의 가설(perversity thesis), 셋째, 신공공관리론이 원래 추구하려는 개혁의 의도를 실현과정에서 무산시킨다는 무효의 가설(futility thesis)을 제시하고 이에 대한 재반론도 제시한다.

3. 효율성의 추구

신공공관리론이 주요 비판대상으로 하는 베버의 효율성에 관한 주장은 베버가 원래 주장하려던 내용을 음미하면 오히려 보안관계에 있음을 알 수 있다. 우선, 막스 베버가 '관료제'를 절대적으로 효율적이라고 단언한 것은 아니라는 점을 강조해야 할 필요가 있다. 그동안 역사적으로 나타난 권위체제(Herrschaft)에 '비교'하여 관료제가 우월성을 내세웠을 뿐이다. 또한 엄밀하게 말하면 관료제가 효율적일 수 있다는 가능성을 말하였을 뿐이다.[7] 나아가서 베버가 관료제가 효율적이라고 주장한 이유는 직원들이 봉건제적 주종관계보다는 직원이 비인격적(impersonal)으로 일하며 조직의 목표달성에 대하여 기능적이기 때문에 그렇다고 했다(Weber, 1968: 959). 그러므로 신공공관리론에서 말하는 개인별 성과주의에 기초한 업무수행방식이 베버가 말하는 비인격적 업무관계를 완전히 부정하는 것이라고 볼 수 없을 뿐만 아니라 이러한 관료제가 목표에 기능적이라는 것과는 더

7) Experience tends universally to show that purely bureaucratic type of administrative organization ..... is, from a purely technical point of view, capable of attaining the highest degree of efficiency ... (Weber, 1968: 223).

욱 반대되는 것이 아니라고 할 수 있다.

베버자신도 관료제는 일단 완전히 실현되기만 하면 파괴하기 가장 어려운 것이라고 하여 신공공관리론자들이 주장한 지적을 간과하지는 않았다(Weber, 1968: 987). 즉, 신공공관리론자들이 주장하는 관료제의 영속성(이것은 논리적으로 비약하면 자기팽창의 주장까지 연결할 수 있겠지만)의 문제도 이미 베버가 간파하였다. 그러나 이러한 영속성을 부정적으로 보기보다는 긍정적인 것으로 보았다는 차이가 있다. 베버는 만약 관료제의 작동이 중단되면 혼란(chaos)이 초래될 것이며 이 혼란을 극복하기 위한 대안을 찾기는 힘들 것이라는 것이다(Weber, 1968: 988).

또한 여러 가지 서베이 조사결과에서도 많은 사람들이 관료제에 대하여 대부분 만족하면 관료에 대한 평가도 긍정적이라고 할 수 있다(Goodsell, C. T. 1994). 즉, 신공공관리론에서 말하는 관료제의 비효율성에 대한 비판은 소수의 경험을 마치 관료제의 대표인양 고정관념(stereo type)화한 것일 수도 있다.

나아가서 조직의 효율성을 높이는 주장은 신공공관리론 이전에도 계속하여 주장되어 왔기 때문에 새로운 것이 아니다. 이미 20세기초 과학적 관리론자인 Gulick. Urwick, Fayol, Mooney 등에 의하여 행정도 '과학적'인 원칙과 원리에 의하여 관리되어야 한다는 주장을 한 것이 한 예이다. 그러나 이때 과학적 관리론은 조직이란 기능에 따라 분업의 원리를 지켜야하고 동시에 하나의 권위(authority)하에 질서정연하게 지휘조정되어야 한다는 등 베버의 관료제 이론과 매우 유사한 기반을 가졌다고 할 수 있다(L. Gulick, 1937: 3, 191).[8] 또한 앞서 설명한 Merton(1957), Selznick(1949), Gouldner(1954) 등의 관료제의 역기능에 대한 분석도 관료제의 비효율성에 대한 원인을 분석하는 것이었다. 따라서 신공공관리론의 관료제에 대한 비판은 새로운 것은 아니다. 따라서 신공공관리론의 주장은 이러한 전통적인 관료제조직의 한계를 받아들이고 가능한 민영화하거나 행정조직의 규모를 줄여야 한다는 실천 방안에 차별성이 있다고 해야 할 것이다.

마지막으로 관료제의 비효율성을 개선하려는 신공공관리론적 개혁원칙이 실제로 집행에 옮겨지기에는 힘들다는 점도 언급할 필요가 있다. 비교적 행정개혁이 쉬운 개발도상국에서 조차도 규모축소가 용이한 것이 아니었을 뿐만 아니라, 그것이 관료제의 병폐를 치유하는 만병통치약은 아니었다는 연구도 있다

8) 이러한 점에서 크게 본다면(즉, 신공공관리론은 효율성을 강조한다는 점만 본다면) 과학적 관리론에 회귀를 의미한다고 해도 틀린 말은 아닐 것이다.

(Macgregor, J., Peterson S., and C. Schuftan, 1998). 다른 한편으로는 신공공관리론에서 말하는 베버식 관료제 자체가 반드시 비효율적이며 따라서 그 나라의 경제발전에 역기능이라고 할 수는 없다는 비판도 가능하다. Evans와 Rauch(1999)는 35개 개발도상국가를 대상으로 관료제와 경제성장과의 관계를 연구하였다. 베버식 관료제의 특성을 관료의 실적주의적 충원, 장기근속을 장려하는 제도 등으로 특징지우고 각 국의 최초 GDP수준을 통제한 후 1970년에서 1990년사이에 나타난 경제성장과의 관계를 보니 긍정적인 관계가 있는 것으로 분석하고 있다. 이는 관료제가 국가의 경제발전에 장애요인이라고 보는 것과 상치되는 것이다. 이 연구결과를 신공공관리론을 뒤엎을만한 것으로 해석하기는 곤란하지만, 적어도 개발도상국가의 경우에는 신공공관리론자들의 주장이 제한적으로만 타당성을 가진다고 볼 수 있다.

3. 전문가행정

신공공관리론에서는 일반가로 구성된 관료제보다는 전문가에 의한 효율적인 행정서비스생산을 주장한다. 즉, 베버의 관료제에서는 사무직중심의 일반가를 주장한 것처럼 보이고 신공공관리론은 좀더(특히 성과주의 관리에 적합한) 전문성있는 공무원을 주장하는 것처럼 보인다. 그러나 베버는 관직을 전문직이라고 보았다. 여기서 전문성이란 중세시대, 교회 등 지배자의 인격적 지배를 받아오던 개인심부름꾼과 구별시키기 위한 개념이다. 그러므로 오랜동안 교육을 받을 것을 전제조건으로 한다는 점에서 적어도 베버의 관료제이론에서는 반드시 현대국가에서 비판의 대상인 전문성을 결여한 일반가(generalist) 중심의 공무원을 주장했다고는 볼 수 없다.

이러한 특성으로 인하여 관료는 사회적으로 높은 평가를 받는 신분을 향유한다. 선출이 아닌 상급기관의 임명에 의하여 지위를 획득하기 때문에 상급자에게 종속적이다. 그러나 상급자의 자의적인 해임과 전보가 허용되지 않도록 신분이 보장되어 있다. 또한 대체로 화폐라는 수단을 통하여 고정적인 봉급형태로 보수를 받고 연금에 의한 노후생활보장도 받는다. 승진에 의한 경력발전을 한다. 베버는 공무원은 기업과는 달리 신분보장이 된다고 보고 있다. 신분보장은 일단 임용되고 나면 해고와 같은 의회의 간섭이 불가능하게 만든다. 그러나 이는 결과적으로 야심있는 공무원의 승진기회를 감소시킨다고 베버자신(Weber, 1968: 962)도 경고하고 있다. 야심있고 경쟁력있는 공무원의 승진이 제약받는 상황이 되면 깊

이 있는 전문성을 갖춘 공무원이 양산되기는 곤란할 가능성이 커진다.

또한 설혹 신공공관리론에서 주장하는 바대로 관리자로서 공무원의 전문화가 이뤄진다고 하더라도 행정의 본질에 비춰볼 때 문제점이 생길 수 있다. 성과중심의 관리를 한 결과 행정의 고위관리자들이 추구하는 것이 공복으로서 국민에게 봉사하는 민주주의의 원리에 배치된다는 것도 문제가 된다(Terry, 1998). 또한 고위공무원들이 성과중심으로 일하게 됨으로써 정치성을 감소(less political)시켰고 이는 관료에 대한 통제권을 강화하고 싶어하는 정치인들의 속성 때문에 이들의 지위를 더욱 불안(more insecure)하게 하는 역설적인 결과를 가져오고 있다(Maor, 1999). 따라서 상승된 공무원들의 전문성은 극단적으로 발휘될 수 없고 관료제적 특성을 보완하는 수준에서만 가능하다고 할 수 있다.

Ⅴ. 결론: 한국에서 논의시 한계점

한국행정은 외국의 것을 무분별하게 직수입하는 매우 특이한 상황에 있다. 신공공관리론의 경우도 예외가 아니어서 그 정체도 분명하게 규명되지 않은 채로 이미 행정개혁에 도입되었다. 본 연구는 베버의 관료제론과 비교하여 신공공관리론적 행정조직이 어떻게 다른가를 규명함으로써 신공공관리론에 대한 이해를 깊이 하는 것을 목적으로 하였다. 이러한 연구는 신공공관리론과 전통적 행정조직 간의 개념을 분석(concept analysis)함으로써 장차 양 모델에 관한 경험적 연구를 가능하게 할 수 있는 기초를 제공하는 의의가 있다.

그러나 연구초기단계에서 기대했던 것과는 달리 양 비교대상이 명확히 정의되어 있지 않기 때문에 양자의 차이점을 일목요연하게 추출할 수 없었다. 베버의 관료제이론은 넓게 보면 그가 주장한 이념형적 관료제론과 실제 관료제 운용결과 나타나는 병폐로 나눌 수 있다. 신공공관리론도 그것이 기반으로 하는 이론과 실제 실천기법으로 나눌 수 있다.

〈표 2〉 비교의 차원

신공공 / 베 버	이 론	기 법
관료제이론	Ⅰ (쟁점 1)	Ⅱ
관료제의 실제(병폐)	Ⅲ (쟁점 3)	Ⅳ (쟁점 2)

앞의 〈표 2〉는 이를 요약한 것이다. Ⅰ유형의 문제는 쟁점1에 해당하는 것으로서 양 이론의 검토와 본문 Ⅲ장에서 다뤄졌다. 그러나 우리가 쉽게 접근할 수 있는 신공공관리론 관련 논의는 쟁점 2로서 Ⅳ유형에 해당한다. 관료제의 병폐에 대한 해결책으로 신공공관리론적 기법이 대조되는 것이다. 관료제의 실제에 대한 인식과 정치적인 수사의 문제는 Ⅲ유형의 문제중의 하나이다. 쟁점4인 전세계적인 적용문제는 위의 표에서 제시하는 유형중 어느 하나에 포함시키고 곤란하고 전체에 관련된다고 할 수 있다.

그러나 신공공관리론이 어떻게 적용되든지간에 적어도 전세계 모든 나라에서 행정부문의 효율성에 대한 위기감은 고조되고 있으며 이는 다음과 같은 위험을 초래한다(Quin, 1997: 338).

첫째, 국가사회에서 금융시장의 영향력이 커지고, 공공부문의 부채가 증가한다. 그러나 공공부문은 중장기보다는 단기적인 안목에서 작동한다.

둘째, 국가행정은 국민이 기대하는 행정을 효율적으로 달성할 수 있는 수단들이 부족하기 때문에 국가는 규제자의 역할을 축소(포기)한다. 이러한 수단의 부족은 국민들로부터 국가의 효율성에 대한 불신을 초래하고 이는 더욱 수단을 부족하게 만든다.

셋째, 국가행정의 불충분성은 대부분의 현안문제에 대해서 시위 등 힘에 의한 것 외에 다른 방법에 의한 조화점을 찾는 것을 어렵게 한다.

따라서 신공공관리론은 기존 행정에 대한 대안 혹은 보완책으로 실행에 옮겨질 필요성을 느끼게 할 것이다. 그러나 (베버의) 관료제는 미래에도 계속하여 중심적인 구조가 될 것이며(Perrow), 장래에도 관료제는 존속할 것(Waldo)이라는 주장에도 귀를 기울여야할 것이다. 즉, 신공공관리론은 현실세계에서 베버의 관료제 주장을 많이 보완하는 것이지만 이를 완전히 대체하기는 어렵지 않은가라는 조심스러운 추측을 할 수 있다.

어떻든 신공공관리론도 나름대로 의미를 가지고 있다. 즉 Lynn(1998)이 주장한대로 신공공관리론은 첫째 성과중심 행정을 강조하고, 둘째, 정부구조 및 행정개혁과 같은 차원에서 국제비교를 가능하게 하고, 셋째, 경제학, 사회심리학 등 여러 발전된 개념들을 행정학 연구에 통합시켜 사용하도록 하는 등의 유산(legacy)를 남길 것이다.

참고문헌

강신택 역, 「행정학의 언어」, 서울: 박영사, 1999; Farmer, D.J., *The Language of Public Administration*, The University of Alabama Press, 1995.

홍준형, "신공공관리론의 공법적 문제 - 공무원인사제도개혁을 중심으로," 「행정논총」 제37권 제 1 호, 1999.

Albrow, Martin, *Bureaucracy*, 1971.

Argyris, C., *Personality and Organization*, New York: Harper & Row, 1957.

Dawson, P., "The rhetoric and bureaucracy of quality management – A totally questionable method?," in *Personnel Review* Vol. 27, No. 1, 1998.

Downs, A., *Inside Bureaucracy*, Boston: Little Brown, 1967.

Dunsire, "Administrative theory in the 1980s: a view point," in *Public Administration*, Vol. 73, No. 1 (spring), 1995, pp. 17-40.

Evans, P. and J.E. Rauch, "Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth," *American Sociological Review*, Vol. 64, No. 5, 1999.

Goodsell, C.T., *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*, Chatham, New Jersey: Chatham House Publishiners, INC, 1994.

Gouldner, A., *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Glencoe, IL: Free Press, 1954.

Hirshman, A.O., *The Rhetoric of Reaction*, Cambridge, M.A.: Bellknap Press, 1991.

Hood, C., "A Public Management for All Seasons?," *Public Administration* 69, Spring, 1991.

Hood, C., "Economic Rationalism in Public Management: from Progressive Public Administration to New Public Management," in *Explaining Economic Policy Reversals*, Buckingham: Open University Press, 1994.

Gulick, L, "Notes on the Theory of Organization," in L. Gulick and L. Urwick ed., *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, 1937.

Lane, J.-E., "Pays scandinaves: la gestion par objectifs et les agences," in G. Timsit et al. (sous la direction de), *Les administration qui changent*, Paris: PUF, 1996.

Lynn, L. E., "The new public management: How to transform a theme into a legacy," in *PAR*, Vol. 58, No. 3, 1998.

Macgregor, J., Peterson S., and C. Schuftan, "Downsizing the civil service in developing

countries: the golden handshake option revisited," in *Public Administration and Development*, Vol. 18, No. 1, 1998.

March, J.G. and P. Olsen., *Democratic Governance*, New York: Free Press, 1995.

Merton, K., *Social Theory and Social Structure*, Glencoe: Free Press, 1957.

Moar, Moshe, "The Paradox of Managerialism," in *PAR*, Vol. 59, No. 1, 1999.

O'Toole, B.J. and G. Jordan, *Next Steps: Improving Management in Government*, Vermont: Dartmouth Publishing Company, 1995.

Peters, G.B., *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Lawewnce, Kansas: The University Press of Kansas, 1996.

Pierre Bauby et Jean-Claude Boual, "La prise en compte de la notion de <<service public>> dans la construction eurpéenne," in Philippe Warin (sous la direction de), *Quelle modernisation des services publics?*, Paris: la Découverte, 1997.

Pollitt, C., J. Birchall and K. Putman, *Decentralising Public Service Management*, London: Macmillan, 1998.

Quin Claude, "Assujetti, client ou partenaire: que devient l'usager du service public? in Philippe Warin (sous la direction de), *Quelle modernisation des services publics?*," Paris: la Découverte, 1997.

Seidman, *Politics, Position and Power*, 5th ed. Oxford: Oxford University Press, 1998.

Selznick, P., *TVA and the Grass Roots*, CA: Uni. of California Press, 1949.

Summa, H., "The rhetoric of bureaucracy,"- in P. Ahonen (ed.), *Tracing the Semiotic Boundaries of Politics*, Paris: Mouton de Gruyter, 1993.

Terry, L.D., "Administrative leadership, neo-managerialism, and the public amangement movement," *PAR*, Vol. 58 No. 3, 1998.

Timsit, *Théories d'Administration*, Paris: PUF, 1986.

Wallis, J.L. and B.E. Dollery, "Understanding the Rhetorical Patterns that Emerge During a Process of Paradigmatic Policy Change," *International Review of Public Administration*, Vol. 4, No. 2, 1999.

Weber, M., "Bureaucracy," in H. Gerth and C. Wright Mills (trans.), *From Max Weber: Essays in Sociology*, New York: Oxford University Press, 1962.

Weber, Max (G. Roth and C. Wittich trans.), *Economy and Society: An outline of interpretive sociology*, New York: Bedminister Press, 1968.

片岡寬光 編,「國別行政改革事情」, 早稻田大學 出版部, 1998.