

정부·민간·국제부문 간의 역할분담에 관한 탐색적 연구*

박 우 순**

< 목 次 >

I. 서 언	IV. 역할분담에 관한 패러다임
II. 사회적 문제해결의 제도적 메커 니즘	V. 새로운 패러다임에서의 정부역할
III. 역할분담의 배경	VI. 결 어

<요 약>

전통적으로 정부는 공적 권력을 차지해 온 사회문제해결의 행위주체로서 민간 부문의 시장과 경쟁적이면서도 대립적인 역할을 수행해 왔다. 20세기말의 세계화와 정보화 그리고 이념의 변화는 정부부문과 민간부문의 관계는 물론 새롭게 세력을 확대한 국제부문과의 역할분담을 재조정하게 만들었다. 이 글은 정부·민간·국제부문 간의 역할분담이 새롭게 재정립되어야 한다는 전제에서, 정부부문, 민간부문 및 국제부문에 관한 개념을 먼저 관찰하고 난 다음, 부문간 역할분담의 재조명의 필요성을 자극한 배경으로 정부환경과 이념의 변화를 고찰하였다. 이러한 배경 하에서 새롭게 정립되어야 할 부문간 역할분담의 새로운 패러다임을 기존의 전통적 패러다임과 비교함으로써 새로운 패러다임에서의 정부역할이 어떠해야 할 것인가에 관하여 개괄적으로 논의하였다.

* 이 논문은 1998학년도 동아대학교 학술연구조성비(공모과제)에 의하여 연구되었음. 이 논문의 부족한 점을 꼼꼼하게 지적해 주신 익명의 심사위원께 감사의 말씀을 드리며, 모든 지적에 대하여 일일이 수정하지 못한 점 송구스럽게 생각하는 바이다.

** 동아대학교 정치행정학부 교수

I. 서 언

20세기말에 다양한 대내외적인 힘에 의하여 위축된 정부가 21세기 벽두에 와서는 기존에 갖고 있던 강력한 세력을 더 이상 지탱할 수 없게 되었다. 정부가 자신의 역할을 사회의 어떤 세력에게 얼마나 양도할 것인가¹⁾에 대한 인정된 패러다임은 아직 형성되지 않고 있다. 그러나 정부를 비롯하여 사회를 움직이는 제도나 메커니즘 사이에 가변적인 관계가 생성되고 새로운 틀로서 자리잡게 될 것이라는 것은 충분히 예상할 수 있다.

여기에서 정부 외에 사회를 움직이는 제도에는 시장을 포함하는 민간부문과 국제부문을 들 수 있다. 시장은 기업의 운영메커니즘으로서 오랫동안 국가 또는 정부와 경쟁적인 때로는 대립적인 관계를 유지해 왔다. 국제부문은 전통적으로 국제관계를 관리하는 국제기구에 의해 형성되고 발전되는 부문으로 이해될 수 있다. 세계화의 비약적인 진전과 정보화의 혁명적 발달에 의하여 국가간의 관계를 지칭하던 국제관계가 정부역할을 규정하는데 중요한 영향력을 미치는 행위자로 등장한 것이다. 결국 정부의 새로운 역할은 정부의 자율적인 의지는 물론 민간부문과 국제부문의 역학관계에서 결정되는 대단히 동적인 관계로 이해될 수 있다.

이들간의 관계는 한 쪽이 절대적인 우위를 독점적으로 행사한 적은 없으며, 일반적으로 서로 영향을 주고받는 관계 속에서 지속적으로 발전되어 왔다. 시장이 우월한 지위를 차지한 경우도 있었는가 하면, 20세기 후반에 이르기까지 정부가 거의 절대적인 영향력을 행사하면서 사회를 이끌어왔다. 정보기술의 발달에 의해 국제부문이 독립적인 영향력을 행사하는 행위자로 등장하여 개별국가의 주권을 상당히 제약하고 있다. 대부분의 국가에서 거의 예외가 없을 정도로 절대적인 권력을 행사해 온 정부는 1980년대에 이르러 심각한 도전을 피할 수 없게 되었다. 이른바 신자유주의라고 하는 이념을 등에 업고 나타난 시장(민간부문)의 힘은 삼

1) 이러한 형태의 질문은 정부를 주체로 간주할 때 가능한 것이다. 만약 정부와 대립 또는 경쟁적인 부문이 정부에 압력을 가하여 전통적 정부역할의 일부 또는 상당부분을 강제적으로 박탈해 갈 경우에는 정부의 양도의사와는 무관하게 정부역할이 규정될 수 있다. 다만 한 쪽의 절대적인 힘에 의해 다른 쪽의 역할을 일방적으로 규정하기는 어려울 것이다. 따라서 정부와 민간 또는 다른 부문의 관계는 상호간의 갈등과 대립, 타협과 양보의 과정을 거치면서 안정된 성숙한 관계로 진행될 것이다.

시간에 세계 전역으로 확산되어 갔다. 신자유주의는 시장을 앞세워 정부의 위세를 꺾고 사회를 움직이는 기본 틀에 치명적인 균열을 가져오게 되었다. 이데올로기의 종언으로 인한 민주주의의 범세계적 확산은 시민의 힘을 결집하게 만들어 비정부기구(NGO)의 세력화를 가능하게 만들었다. 아마도 이러한 과정에서 가장 심각한 영향을 받은 부문이 바로 정부일 것이다. 신자유주의에 의한 시장경제, 민주화에 의한 시민단체, 세계화에 의한 국제부문의 위력은 급기야 정부의 역할을 본질적으로 성찰하게 만드는 결정적인 계기를 제공하였다.

이 글은 정부부문과 민간부문 그리고 국제부문 간의 역할분담이 본질적으로 재조명되어야 한다는 전제에서 쓰여졌다. 즉 단순히 변화된 환경에 대응하여 정부의 기능이 어떠해야 하는가를 미시적으로 취급할 것이 아니라 보다 거시적인 안목에서 정부·민간·국제부문의 역할이 재구성되어야 한다는 것을 의미한다. 이러한 관점에서 보면, 지금까지 정부역할에 관한 연구는 다음과 같은 한계를 지니고 있다.

첫째, 정부의 역할을 민간 또는 국제부문과는 독립적으로 취급한 경향이 있다. 시장을 포함하는 민간부문의 영향을 인정하면서도 정부의 전통적 역할, 즉 정부의 우위를 인정하는 가운데 연구가 수행된 점을 부인할 수 없다. 물론 부문간의 관계 및 특정부문의 역할에 대한 연구가 끊임없이 수행되어 왔다. 예컨대 정부와 기업의 관계(문태훈, 1993; 최종원, 1999), 정부와 민간부문의 역할(이도형, 1992; 정용덕, 1998; 송하중, 1998), 특정부문의 역할 또는 기능(공병호·박종찬, 1998; 김준기, 1999; 정용덕·최태원, 1999), 정부모형에 따른 역할변동(김광웅, 1995), 정보화에 따른 역할(권기현, 1999) 등에 관한 연구가 있으나, 부문간의 동적인 관계를 취급하지는 않았다.

둘째, 지금까지의 연구는 주로 정부의 역할을 미시적인 관점에서 단편적으로 취급한 경향이 없지 않다. 우리 나라의 경우에 정부 조직의 개편은 주로 기능중심의 능률성을 제고하는 방향으로 진행되었다. 즉 민간과 국제부문 간의 역할분담에 대한 기본적인 논의에 입각한 것이 아니라 기존의 정부기능을 그대로 유지한 채 효율성에 중점을 둔 연구가 주종을 차지하였다. 이러한 경향은 물론 정부 혁신에 관한 범세계적인 표준(정부의 시장화)에 거의 맹목적으로 치중하였기 때문에 소수의 반역(revolt)은 허용되지 않았기 때문이다. 예컨대 1998년 당시 기획예산위원회가 주관한 제 2 차 정부조직개편에서 경영진단의 대상 역시 17부·4위원회·2처·16청의 정부조직을 기준으로 외교·안보, 일반행정, 교육·문화, 사회·복지, 재정·금융 등의 기능으로 구분하였다(오석홍, 1999: 74-75). 이것은

물론 기존의 정부조직을 진단하는데 목적을 두긴 하였으나, 정부혁신을 수행하면서 정부역할에 대한 기본적인 의문을 제기하지 않았다는 것을 의미한다. 물론 이러한 조직개편에 의해 정부의 효율성이 달성되었는가의 문제는 논의의 대상이 아니다. 지방화와 분권화 역시 정부부문 내의 기능분담을 미시적으로 취급한 것에 불과하며, 민간부문 및 국제부문과의 관계 속에서 취급되지는 못하였다.

셋째, 정부의 역할을 축소하는 방향에 관한 연구가 대부분을 차지하고 있으며, 부문간 관계의 재조정을 전제하지 않은 가운데 정부의 역할을 일방적으로 양도하는 방향으로 연구가 진행되었다. 예컨대 대부분의 정부가 정부혁신의 방향으로 작은 정부를 내세우면서, 일일이 거론할 수 없을 정도의 연구가 민간이양, 민영화, 규제완화 등에 집중되었다. 물론 영국과 뉴질랜드 등의 선진국에서는 정부개혁을 단행하면서 정부역할의 재검토를 시도한 바 있다(유훈, 1999: 59-60). 그러나 한국의 정부혁신에 관한 대부분의 연구는 정부역할의 축소와 관련하여 정부의 능률성을 제고하기 위한 구체적인 방법을 찾아내는데 몰두한 것으로 보인다. 즉 정부와 다른 부문의 역할분담의 관점보다는 정부의 비능률성과 부패 등의 제거를 위한 역할 축소에 초점을 기울이게 된 것이다.

이러한 연구가 갖는 한계는 구체적으로 어떠한 기능을 양도 또는 위임할 것인가에 치중한 나머지 역할분담에 대한 거시적 맥락을 간과해 버리고 만다는 점이다. 즉 부문간의 역할분담에 대한 철저한 검토가 없이 미시적인 기능분담에 집중하게 되면, 오히려 구체적인 기능조차도 제대로 파악하지 못할 염려가 있다. 뿐만 아니라 조금만 환경이 변화하게 되면 곧 기능을 재조정하거나 수정해야 할 개연성이 높아진다. 따라서 거시적인 측면에서 정부·민간·국제부문 사이의 역할관계에 대한 성찰이 궁극적으로 미시적인 기능분담의 효율성을 높일 수 있을 것이다. 간단히 말하자면 정부역할에 관한 지금까지의 연구는 정부혁신에 대한 범세계적인 경향에 편승하여 미시적인 기능 중심의 선언적이고 당위론적인 연구가 많은 반면에, 정부·민간·국제부문 간의 역할분담의 패러다임 모색이나 행위자들 간의 역동적인 관계에 대한 연구는 거의 없는 것으로 생각된다.

따라서 이 글에서는 정부·민간·국제부문이 각각 어떠한 역할 또는 기능을 수행해야 할 것인가에 관한 논의보다는 이들 간의 기본적인 관계를 재조명하게 만든 배경이 어디에 있으며, 앞으로 어떤 관계로 발전할 것인가에 주된 관심을 기울인다. 먼저 공적 영역의 문제를 해결하는 행위주체로서의 정부, 민간, 국제부문의 개념과 의의를 간단히 살펴본다. 다음으로 부문간의 역할분담에 관한 변화를 자극한 정부환경의 변화와 이념적 배경을 살펴보는 동시에, 기존의 역할분담

의 패러다임과 변화에 의한 새로운 패러다임에서 부문간의 관계가 갖는 특징을 기술하고자 한다. 끝으로 역할분담의 새로운 패러다임에 의한 정부역할이 어떠한 것인가를 보고자 한다.

Ⅱ. 사회적 문제해결의 제도적 메커니즘

인간이 사회생활을 영위하면서 생겨나는 집합적·사회적 문제를 해결하기 위하여 만들어 낸 것이 시장과 정부라는 제도이다. 즉 정부와 시장은 권위를 인정받은 사회적 행동(social action)의 주체이다. 여기에서 정부는 공공부문을 대표하는 주체이며, 기업은 특히 시장에 의해 움직이는 민간부문의 대표적인 주체이다. 정부와 시장이 사회생활에서 개인간 또는 집단간의 관계를 지배한다는 점에서 공통성을 지니고 있지만, 양자는 상이한 원리에 의해 움직인다. 정부(government)는 정치권력에 의하여 움직이는 반면에, 시장(market)은 경제주체의 자율적인 교환관계에 의해 움직인다. 상이한 성격을 지니면서도 시장과 정부가 사회를 조직화하고 관리하는 제도적 메커니즘의 역할을 수행한다. 시장과 정부는 사회를 움직이는 행위주체로서 오랜 역사를 갖고 있으며(주명건 역, 1999), 양자는 경쟁과 갈등을 경험하면서 사회발전을 이룩해 온 것이다.

시장과 정부가 사회를 조직화하고 움직이는 전통적인 메커니즘인데 반하여, 국제부문(international sector)은 비교적 최근에 국가간의 공적인 문제를 해결하는 행위자로 등장한 것이다. 물론 이러한 의미의 국제부문이 과거에 없었던 것은 아니다. 국가간의 관계를 규정하고 감독하는 국제기구들은 20세기 초반에 이미 활동을 시작하였다. 그러나 이러한 국제기구는 어디까지나 개별국가의 주권을 인정하는 가운데 국가간의 문제해결에만 관심을 두었다. 20세기말에 와서 국제부문은 급격한 세계화의 진행으로 국민국가(nation state)의 지리적 영역과 주권의 범위를 심각할 정도로 침해하는 강력한 행위자로 등장한 것이다.

1. 정부부문 - 중앙정부와 지방정부

정부는 국가를 운영하는 실질적인 주체로서 20세기 이후에 비약적인 성장과 발전을 거듭하였다. 정부는 사회적·공적인 문제해결에 있어서 가장 강력한 권위와 영향력을 행사해 왔다. 특히 19세기말과 20세기 초반에 나타난 자본주의경제의

부작용과 역기능, 즉 시장실패 (market failure)로 인하여 정부가 사회의 모든 부문에 개입하는 적극적인 행동을 수행하기 시작하였다. 이 때부터 세계 대부분의 자본주의 국가에서는 민간부문에 대한 적극적인 개입을 시도하였다.

국가마다 정도의 차이는 있으나, 대부분의 경우에 중앙정부가 지방정부에 대하여 거의 절대적인 우위를 차지하고 있었다. 지방자치가 발달한 선진국에서조차 중앙정부가 주요한 국가사안의 의사결정에 절대적인 권한을 행사하였다. 20세기 중반 제국주의 식민지통치를 벗어나 독립하기 시작한 신생국들과 후진국들은 경제발전을 이룩하기 위하여 정부관료제를 전면에 내세웠다. 이러한 경향의 당연한 결과로 정부는 독점적인 권력을 행사할 수 있었다.

20세기말 극에 달한 세계화와 정보화에 의한 정부환경의 변화는 중앙정부와 지방정부의 역할분담을 자극하였고, 아울러 민주주의 이념의 범세계적인 확산은 시민사회의 성숙과 발전을 자극하여 시민의 참여를 촉진하였다. 그 결과 정부는 더 이상 사회의 공적인 권력을 독점적으로 행사하기 어렵게 되었으며, 역할의 분담을 심각하게 고려하게 되었다.

2. 민간부문 - 시장과 시민

민간부문은 정부부문과 함께 공적인 문제해결에 주도적인 역할을 수행하고 있다. 민간부문에서는 기업, 이익단체, 시민단체 등이 주된 행위자로 활동하고 있다. 이 가운데 가장 대표적인 역할을 해 온 것이 기업이다. 기업은 시장원리 (market principle)에 의해 지배되기 때문에 흔히 시장이라고 일컬어진다. 뿐만 아니라 시장은 경제주체의 자유로운 의사에 따라 움직이기 때문에 자유시장 (free market)이라고도 한다. 시장은 개인간의 거래메커니즘을 통하여 개인 또는 집단을 규율하기 때문에 개인의 자유로운 행위에 기초하여 움직인다. 따라서 시장은 강제성을 띠는 정부의 공권력과는 달리 개인의 자율적인 의지를 존중한다. 시장은 정부와 마찬가지로 사회적 문제해결의 주체로서 역할을 수행한다. 시장이 정부에 대하여 경쟁적 우위를 점하게 되는 것은 주로 정부실패 (government failure)에 기인하는 것으로 해석된다. 그러나 정부실패로 인하여 정부와 시장의 역할분담을 재조정해야 한다는 주장은 한계가 있다. 그 이유는 정부가 실패하였다고 해서 정부의 고유한 역할을 시장이 대신할 수 없기 때문이다.²⁾ 물론 여기에서 정부

2) 정부역할을 규명하는데 있어서 전통적으로 정부실패로 인하여 정부역할이 축소되고 시장의 역할이 확대되어야 한다는 주장은 지나치게 시장과 정부를 경쟁적

의 고유한 역할이 무엇인가는 별도의 논의를 거쳐야 할 것이다.

기업을 제외한 민간부문은 이익단체와 시민단체로 구성된다. 이익단체는 단체를 구성하는 구성원들의 이익을 옹호하고 대변하기 위하여 결성된 단체이기 때문에 공적 문제해결에 영향을 미치지만 공익성을 갖지 않는다. 이익단체가 집단이익을 실현하는 과정에서 공익에 이바지하는 경우가 있을 수 있으나, 이것은 엄격한 의미에서 공적 문제해결의 행위주체는 아니다. 반면에 시민단체는 시민들이 모인 자율적 공익단체로서 공공문제 해결의 중요한 역할을 수행한다. 20세기 후반부터 강력한 세력으로 등장한 비정부기구(NGOs)와 비영리단체(NPOs)가 이러한 시민부문을 대표한다.³⁾

20세기말에 새로운 세력으로 등장한 비정부부문의 시민단체는 정부와 시장의 역할에 상당한 영향을 미치고 있다. 여기에서 주의해야 할 점은 시민단체가 정부와 시장의 역할을 대신할 수는 없다는 것이다. 정부실패와 시장실패로 인하여 시민단체와 비영리단체에 대한 사회적 수요가 증대해 온 것은 사실이나, 정부와 시장의 고유한 역할을 침해하는 것은 아니다. 비영리단체가 공적 및 집합적 사회문제를 해결하는 제도부문으로 성장하게 된 배경 때문에 비정부기구의 역할을 확대 해석하는 경우가 없지 않다. 따라서 비정부기구와 비영리단체는 구별되어야 할 것이다. 즉 시민단체는 정부에 대하여 정책수립과 집행을 비판·견제하는 역할을 수행하는 반면에, 비영리단체는 정부역할의 일부를 대신 수행할 수도 있다. 따라서 만약 시민단체가 공권력을 행사하거나 시장의 영리활동에 참여하게 되면 이미

인 관계로 이해하는 것이다. 정부의 고유한 영역과 역할은 정부실패에 무관하게 수행되어야 하고, 다만 실패하였거나 실패할 가능성이 있는데도 불구하고 정부가 수행해야 하는 역할에 대해서는 성공할 수 있는 방법을 모색해야 할 것이다. 예컨대 국방이 실패하였다고 해서 시장이 국방을 대신할 수 없는 것이기 때문에, 국방의 효율성을 높이기 위한 방법을 찾아내야 할 것이다.

- 3) 민간부문을 구성하는 하위부문으로서 기업, 이익단체, 시민단체, 비정부기구, 비영리단체 등을 구별하기란 쉽지 않다. 기업은 이윤을 목적으로 하는 조직이기 때문에 다른 조직과 비교적 쉽게 구별될 수 있으나 나머지는 그렇지 않다. 일반적으로 공익성을 내세우는 자율적 시민단체를 비정부기구(NGOs: Non-Governmental Organizations)라고 하며, 비영리단체(NPOs: Not-for-Profit Organizations)는 어느 부문에 속하든 비영리성을 목적으로 하는 조직이다. 또한 엄격한 의미에서 이들 민간부문을 구성하는 개별 행위주체는 분명히 구별되어야 할 것이다. 그러나 이 글에서의 목적은 이들간의 개념적 구분에 있는 것이 아니라 민간부문이 정부역할을 재조명하는데 미친 영향을 강조하는데 있을 뿐이다.

공익성의 목적이 훼손되기 때문에 시민단체의 성격을 벗어난다. 시민단체는 정부가 행사하는 공권력을 지니지 못한다. 상업적 이윤을 목적으로 하는 기업부문을 대신할 수도 없다. 시민단체는 다만 시민의 자발적인 참여를 통하여, 정부와 시장을 견제·감시·압력·통제·지시하고 제도적 범위 안에서 공익적인 활동을 수행해야 한다.

물론 비정부기구가 활동하는 제도적 범위 역시 유동적이다. 그러나 혁명적인 방법으로 제도적 범위를 변화시키는 것은 정당화될 수 없다. 아무리 시민단체의 목적이 공익성을 띠고 있을지라도 혁명적인 방법에 의하여 정부의 공권력을 대신할 수는 없다. 다만 제도권에 대한 감시·감독·압력이 축적되어 혁명적인 결과를 가져올 수는 있을 것이다. 이러한 결과를 성취하면 시민단체는 더 이상 비정부기구의 목적을 유지할 필요가 없을 것이며, 또 다른 대상을 찾아 나서야 할 것이다. 이것은 결국 시민단체나 NGO가 사회적 문제해결의 직접적인 주체가 될 수 없다는 것을 의미한다. 즉 사회문제 해결의 행위주체가 된다는 것은 행동의 오류에 대한 법률적 책임을 부담하는 것을 의미한다. 시민단체를 비롯한 민간의 비정부기구가 문제해결의 공적인 주체가 될 수 없다는 말은 잘못에 대한 법률적 책임을 질 수 없기 때문이다.

3. 국제부문 - 국제기구

비정부기구의 질적·양적 증대와 더불어 국제부문이 정부의 역할과 활동에 커다란 영향을 미치기 시작하였다. 국제부문은 초국가적 국제기구나 단위 국가간의 관계로 간주된다(권기현, 1999). 전통적으로 정치학과 행정학에서 취급한 국제부문은 매우 제한적이다. 즉 정치학에서 국제정치는 주로 국제관계(international relations)와 개별국가의 다른 국가와의 외교(diplomacy)를 취급하였으며, 행정학에서는 주로 국제기구의 관리문제에 초점을 두었다. 물론 정부혁신의 관점에서 국제행정의 개념을 새롭게 해석하는 경우도 있다(박정택, 1993).

국제부문은 기본적으로 개별국가가 참여함으로써 형성되지만, 단순한 물리적인 결합은 아니다. 국제부문은 일단 형성되고 나면 나름대로의 고유한 성격과 영역을 차지하게 된다. 특히 20세기말 세계화와 정보화가 급격하게 진행되면서 국제부문은 개별국가의 독립적인 판단과 결정에 커다란 영향을 미치는 행위자로 등장한 것이다. 이러한 의미에서 국제부문은 더 이상 개별국가들의 물리적 결합의 범주를 벗어난 것이다. 정부환경의 변화로서 세계화는 세계체제와의 관계 속에서

국가 또는 정부의 위상과 역할을 모색하도록 만들었다(권기헌, 1999: 7).

행위주체로서의 국제부문에는 개인, 집단, 개별국가, 국제기구 등이 독립적으로 또는 집합적으로 역할을 수행한다. 물론 국제사회의 문제에 대하여 개인 또는 사적 집단이 직접적인 해결주체가 될 수는 없다. 그러나 공적인 권한을 갖지 않으면서도 비공식적인 영향력을 행사할 수 있다. 조지 소로스(George Soros), 빌 게이츠(Bill Gates), 손정의(孫正義), 오마에 겐이치(大前研一), 때로는 경제전문가들이 공적인 기관에 비하여 더 큰 영향력을 행사하는 경우를 어렵지 않게 목격할 수 있다. 또한 권위있는 대학과 연구소에 속한 개인의 비공식적 견해가 국제문제의 인식과 해결에 커다란 영향을 미칠 수 있다.

다음으로 국제부문에 커다란 영향력을 행사하는 행위자는 역시 국제기구(international organizations)이다. 국제기구는 원칙적으로 개별국가들로 구성되나, 국가를 대표하는 정부가 아닌 개인 및 집단에 의해 구성될 수도 있다. 그러나 대부분의 국제기구는 국제사회에서 발생하는 제반문제를 논의·해결하기 위하여 개별국가들을 주축으로 형성된다. 냉전이 종식된 후 세계화의 물결을 타고 생겨난 세계무역기구(WTO)를 비롯하여 기존의 국제기구들, 예컨대 국제연합(UN), 국제통화기금(IMF), 세계은행(World Bank) 등이 개별 국가의 권위에 심각한 도전을 안겨주고 있다. 국제기구는 여러 가지 형태와 성격을 띤다. UN, WTO, IMF, World Bank, IBRD 등과 같이 세계 대부분의 국가들로 구성된 기구가 있는가 하면, OECD, APEC 등과 같이 특정한 이해관계를 공유하는 국가들로 구성된 기구도 있다. 경제부문에 국한된 문제에 관해 의견교환을 하는가 하면 사회, 문화, 산업, 과학, 무역 등 특정영역에 대하여 제한적인 영향력을 행사하는 경우도 있다. 또한 국제사회의 개별국가에게 구속력을 강제하는 기구도 있고, 권고를 통한 간접적인 영향력만을 행사하는 기구도 있을 수 있다. 끝으로 정기적으로 모임을 갖고 국제사회의 현안문제를 논의하는 기구가 있는가 하면 사안이 발생할 때마다 비정기적으로 모임을 갖는 경우도 있다.

국제기구는 국제적인 문제인식과 해결에 독립적인 판단과 결정을 내리는 것이 원칙이다. 그러나 국제기구에 참여하는 개별국가의 배경과 특성에 따라 영향력의 정도는 천차만별이다. 국제기구가 내리는 결정에 가장 커다란 영향력을 행사하는 회원국은 역시 국제사회에서 가장 높은 위상을 차지하고 있는 국가들, 이른바 선진국들이다. 이들 국가는 국제기구를 통하여 모든 회원국들이 따라야 할 글로벌 스탠더드(global standard)라고 하는 세계적 기준을 마련하는데 절대적인 영향력을 행사한다. 글로벌 스탠더드가 반드시 모든 국가들에게 강제력을 갖는 것은 아니

다. 그러나 대부분의 국가들이 이에 따르지 않으면 불이익을 감수해야 하기 때문에 세계는 하나의 표준으로 나아가게 된다. 예컨대 국가경제의 신인도는 이러한 세계기준에 의해 평가되기 때문에, 이에 따르지 않으면 외국자본의 투자유치가 불가능하고 국가경쟁력이 저하될 수밖에 없다. 따라서 글로벌 스탠더드는 세계의 모든 국가가 준수해야 하는 기본원칙이 되고 있다. 외환 및 국제금융에서의 국제 표준이라고 할 수 있는 이른바 워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)는 세계의 모든 국가가 따르는 기본 원칙이라고 할 수 있다. 워싱턴 컨센서스는 1980년대 초반과 1990년말 사이에 자유시장이 가난한 나라를 부자나라로 만들어 주는 공식을 제공한다는 엘리프 간의 합의를 말한다(Broad and Cavanagh, 1999: 79).

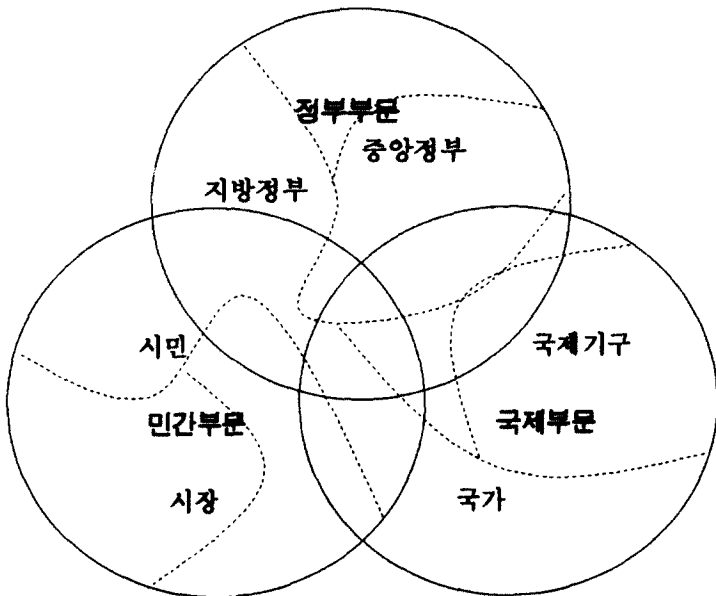
국제부문에서 만들어 내는 세계기준에 반대하는 세력이 없는 것은 아니다. 또한 반대세력을 형성하는 개별국가의 연합이나 민간부문의 저항으로 인하여 세계 기준에 균열이 예상되기도 한다. 예컨대 IMF의 역할에 반대하는 세력이나, 세계화에 저항하는 국제NGO 등을 들 수 있다. 동남아 국가의 외환위기로 인하여 워싱턴 컨센서스에도 균열이 일어나고 있다(Broad and Cavanagh, 1999). 그럼에도 불구하고 세계화에 의한 국제부문의 등장과 영향력은 전통적인 국민국가의 독점적 지위를 상당히 침해하고 있으며, 국가는 국제사회에서 더 이상 중요한 행위자가 될 수 없다는 점을 암시하고 있다(Saffo, 1999). 국제부문의 주된 행위자인 국제기구들은 심지어 개별국가의 정부혁신에 대하여 기본방향과 전략을 획일적으로 받아들이도록 강요하고 있다. 예컨대 영국, 미국, 뉴질랜드 등의 선진국에서 정부혁신의 기초이론으로 행세하는 신공공관리론(New Public Management)을 WTO, IMF, World Bank, OECD 등의 국제기구들이 전세계 국가들의 정부혁신의 기준으로 확산시키고 있다. 즉 개별국가의 정부가 동질적인 역할을 수행하도록 강요하다시피 하고 있는 것이다. 개별국가의 주권과 지리적 영역이 여전히 인정되고 있으나, 국제부문의 영향력은 이를 상당히 침해하고 있는 것이 사실이다. 다시 말해서 행위주체로서 국제부문의 등장은 정부역할을 재구성하도록 만들고 있다는 것이다.

4. 부문간의 기본적 관계

정부·민간·국제부문은 각자의 고유한 영역과 역할을 수행한다. 물론 이러한 고유한 역할은 시대적·역사적 상황에 따라 달리 나타날 수 있기 때문에 단정적으로 규정지을 수는 없는 일이다. 예컨대 19세기말과 20세기 초반까지는 민간부

문의 역할이 정부와 국제부문에 비하여 상대적으로 강한 반면에, 20세기말에 이르기까지는 정부부문의 역할이 절대적인 우위에 있다가 다시 21세기에 즈음하여 민간과 국제부문의 영향력이 커진 것을 들 수 있다.

이것은 부문간의 역할이 고정되어 있는 것이 아니라 상호의존적으로 변화할 수 있다는 점을 암시하고 있다. 비록 특정부문이 일정한 상황에서 절대적인 우위를 차지한다고 하더라도, 이것이 곧 다른 부문의 역할을 소멸시키는 것은 아니다. 따라서 각 부문은 각자의 고유한 역할을 수호하기 위하여 다른 부문과의 갈등과 대립을 자초하기도 할 것이며, 양보와 타협의 과정을 거치면서 균형적인 역할분담의 모형을 창출하기도 할 것이다. 여기에서 주의할 점은 각 부문간의 역할분담이 가치 지향적인 문제가 아니라 현실적인 문제로 인식되어야 한다는 것이다. 오늘날 정부혁신에서 국제표준이 되어있는 작은 정부가 바람직하다고 하여 이를 무조건 모색하는 것은 역할분담을 가치 지향적으로 인식하는 예이다. 정부혁신을 가치 지향적으로 인식할 때는 실패할 가능성이 커진다. 우리 나라에서 작은 정부를 내세우면서도 실패하는 것은 작은 정부가 좋다는 가치적인 판단에서 출발하였기 때문이다. 물론 정부역할의 규정이 전적으로 가치를 배제하는 방향으로 나아갈 수는 없는 일이다. 그러나 적어도 정부혁신을 성공으로 이끌기 위해서는 현실



〈그림 1〉 정부·민간·국제부문 간의 상호관계

적인 측면을 중요하게 취급해야 한다.

여기에서는 정부·민간·국제부문 간의 기본적인 관계를 간단히 설명하고자 한다. 각 부문은 원칙적으로 상호 배타적인 존재가 아니라 상호의존성을 지니면서 각자의 역할을 수행한다. 이들 세 부문간의 기본적인 관계를 보면 <그림 1>과 같다. 그림에서는 각 부문을 동일한 크기의 원으로 표시하였다. 그 이유는 기본적으로 각 부문이 다른 부문에 비하여 절대적인 우위를 차지하는 것이 아니라 부문간의 대등한 지위를 나타내기 위한 것이다. 이것은 또한 각 부문의 역할과 영역의 가변성을 나타내는 것이기도 한다. 이미 언급한 바와 같이 각 부문의 영향력은 시대적 상황에 따라 다르게 나타날 수 있다. 이들 부문간의 기본적인 성격을 보면 다음과 같은 세 가지 특징을 지니고 있다.

첫째, 정부·민간·국제부문은 각자의 고유한 영역을 차지하고 있으며, 그에 따른 고유한 역할을 수행한다. 즉 세 부문은 독립적인 권한과 지위를 점유하고 있다는 의미이다. 여기에서 각 부문의 영역과 역할을 구체적으로 논의할 수는 없다. 그러나 적어도 다른 부문의 영향과 간섭을 받지 않고 활동할 수 있는 영역과 역할이 존재한다는 말이다. 특히 이들 부문간의 영역과 역할을 명확히 구분하는 것은 불가능한 일이다. 왜냐하면 사회의 복잡성과 다양한 문제로 인하여 정부, 민간, 국제부문의 고유한 영역이 점차 줄어들고 있기 때문이다. 그림에서는 각 부문이 동일한 영역을 차지하고 동일한 역할을 수행하고 있는 것으로 전제하고 있으나, 각 부문의 고유한 영역이 다른 부문과는 무관하게 축소될 수도 있으며, 반대로 다른 부문의 영역과 역할의 상대적인 확대를 가져올 수도 있다. 영역과 역할의 변동은 이미 지적한 바와 같이 국제사회 및 개별국가가 처한 시대적·역사적 상황과 조건에 의해 좌우될 것이다. 결과적으로 그림에 나타난 원의 크기가 유동적이라는 의미이다. 이상적인 관점에서 그림에 나타난 부문간의 균형이 바람직한 것이지만, 현실적으로 세 부문간의 균형이 안정적으로 유지될 것이라는 기대는 하기 어렵다. 다시 말해서 각 부문이 동일한 세력과 영향력을 행사하기는 어려우며, 상호간의 갈등과 대립 그리고 견제와 균형을 거치면서 끊임없이 안정적인 관계를 추구해 나갈 것이다.

뿐만 아니라 그림에 나타나지 않은 역할과 영역이 존재할 수 있다. 이러한 영역은 각 부문의 노력이나 환경의 수요에 의하여 지속적으로 창출될 수 있다. 이것 역시 각 부문간의 역할분담에 적잖은 영향을 미칠 수 있다. 각 부문은 미처 알 수 없는 새로운 영역과 역할을 발견하여 자신의 영역에 포함시키려는 노력을 기울이고 있다. 미지의 영역과 역할이 존재할 수 있다는 가정은 이것을 담당할

기존의 정부·민간·국제부문에서 벗어나는 새로운 행위자 또는 하위부문이 생겨날 수 있다는 것을 의미하기도 한다. 어느 부문에도 속하지 않는 환경의 수요를 감당하기 위하여 정부와 민간, 민간과 국제, 정부와 국제, 심지어는 동일부문 내의 일정한 세력이 결집하여 새로운 부문을 창출해 낼 수도 있다.

둘째, 정부·민간·국제부문은 각자의 고유한 역할을 독립적으로 수행하면서도, 다른 부문의 역할과 중복되는 부분을 갖고 있다. 역할의 중복은 두 가지 형태로 나타날 수 있다. 하나는 특정부문이 자신의 역할을 확장하기 위하여 다른 부문의 역할을 침해하거나 간섭하는 경우가 있다. 다른 하나는 환경의 수요와 압력에 의하여 특정부문의 역할이 다른 부문의 역할을 잠식하는 경우를 들 수 있다. 양자의 차이는 전자가 부문간의 갈등을 유발할 가능성이 높은 반면에, 후자는 오히려 갈등을 해소하는 방향으로 작용할 수 있다. 예컨대 오늘날 정부혁신에서 정부역할의 축소는 후자의 예로 들 수 있다. 물론 후자의 경우에도 갈등의 소지가 없는 것은 아니다. 왜냐하면 특정부문이 기존의 영역과 역할을 수호하기 위하여 여러 가지 방어전략을 구사할 것이기 때문이다.

그림에서 중복되어 나타난 공통부분이 각 부문간의 역할분담이나 역할협력이 이루어져야 할 부문이다. 따라서 이러한 중복부분은 역할분담에 있어서 다음과 같은 암시를 준다. 즉 중복된 역할을 수행하기 위해서는 두 부문 또는 세 부문간의 긴밀한 협력이 전제되어야 한다는 점이다. 이 때 각 부문은 각자의 우위를 내세워 역할의 고유성을 주장할 것이다. 따라서 해당되는 부문간의 갈등과 대립을 필연적으로 수반한다. 물론 이 과정에서 역할분담에 관한 객관적인 판단기준이 수립되어야 할 것이며, 이것은 현실적으로 각 부문의 능력에 의해 결정될 것이다. 예컨대 정부혁신에서 정부의 역할가운데 상당 부문이 민영화, 규제완화, 민간위탁 등에 의하여 민간에게 양도되는 것을 들 수 있다. 이것은 곧 비효율성으로 대표되는 정부의 역할수행능력보다 시장이 더 나은 능력을 보유한 것으로 간주하기 때문이다. 뿐만 아니라 부문간의 우열이 가려지지 않는 경우에는 각 부문의 장점을 살려 상호 협력하여 사회적 문제를 보다 효율적으로 감당해 낼 수도 있다. 예컨대 오늘날 유행하고 있는 부문간의 네트워크를 통한 파트너십(partnership)이나 합작 등은 각 부문의 고유영역과 역할을 양보하고 협력하려는 시도로 이해할 수 있다.

셋째, 정부·민간·국제부문 간의 역할분담은 반드시 정부, 민간, 국제의 역할관계에 의해서만 형성되는 것은 아니다. 동일한 부문 내에서도 영역과 역할에 대한 인식과 이해를 달리하는 세력들이 행위주체로서의 위치를 차지하기 위하여 상

호간의 견제와 균형, 갈등과 대립, 협력과 의존의 관계를 가진다. 예컨대 정부부문 내에서도 중앙정부와 지방정부의 관계의 성격에 따라서 정부의 역할이 다르게 나타나는 것을 들 수 있다. 전통적으로 중앙정부가 공적인 권력을 독점하던 때가 있었는데, 최근에 나타난 분권화 수요는 지방정부와의 역할분담을 강력히 요구하고 있다. 또 다른 예는 민간부문 내에서도 전통적으로 우위를 지켜오던 기업부문이 비정부기구인 시민단체에 의하여 상당부문 견제와 감시의 대상이 되면서 민간부문 전체의 위상은 물론 각 부문간의 역할관계를 바꾸어 나가고 있다.

정부·민간·국제부문 간의 역할관계를 논의할 때 가장 중요한 점은 부문간의 역할 및 영역의 경계가 고정적인 것이 아니라 가변적이라는 사실을 인정하는 것이다. 역할분담에 대한 가변성의 인정은 부문간의 협력과 균형을 창출하고 유지하는데 기본적인 전제이다. 예컨대 정부부문의 전통적인 영역과 역할을 고유한 것으로 고집하게 되면 부문간의 역할분담에 관한 논의와 협상을 더욱 어렵게 만들어 버릴 것이다. 따라서 역할분담의 가변성을 인정하면 타협과 양보를 통한 논의와 협력이 손쉽게 이루어질 것이다.

Ⅲ. 역할분담의 배경

정부·민간·국제부문 간의 역할분담은 여러 가지 요인에 의해 강요되고 있다. 특히 수세에 몰린 정부부문은 민간과 국제부문으로부터의 압력을 더 이상 견뎌내기 어렵게 되었다. 특정한 하나의 세력 또는 요인이 부문간의 역할분담의 변동을 가져온 것은 아니다. 부문간의 역할분담에 영향을 미친 요인들을 일정하게 구분하기란 대단히 어려운 작업이다. 왜냐하면 요인들 자체가 분명하게 드러난 것이 아니며, 하나의 추세 또는 요인이 다른 다양한 요인들과 복합적으로 얽혀있기 때문이다. 뿐만 아니라 요인간의 인과관계 역시 불분명하다. 무엇이 원인이며 그것이 어떠한 결과를 가져왔는가를 분명히 가릴 수 없기 때문이다. 이러한 요인들을 몇 가지 나열해 보면, 정보통신혁명, 세계화, 정부의 내재적 한계, 국가의 재정적 위기, 정부관료제의 취약성, 지식사회의 등장, 국가의 독점적 권력약화, 초국가적 문제의 등장 등을 들 수 있다(김광용, 1995: 206-207).

정부부문을 포함한 민간 및 국제부문간의 역할분담을 자극한 요인들을 분명히 제시하기는 어려우나, 여기에서는 정부 및 국제사회를 둘러싼 환경의 변화, 그리고 이러한 변화와 밀접하게 관련되어 있는 이념적인 배경을 살펴보기로 한다. 환

경의 변화와 이념적 배경은 상호 독립적인 관계에 있다기보다는 오히려 상호 작용적인 관계에 놓여있다. 예컨대 환경의 변화요인으로서의 세계화는 이념적 배경으로서의 신자유주의의 기초아래 진행되고 있다. 물론 이미 자생력을 갖게 된 세계화는 이념적 배경과 거의 무관하게 독립적으로 작용하는 부분이 없잖아 있는 것도 사실이다. 그럼에도 불구하고 여기에서는 설명의 편의상 이들 요인들을 구분하여 보고자 한다.

1. 국제환경의 변화 - 세계화와 정보화

정부를 포함한 부문간의 역할분담의 변동에 가장 커다란 영향을 미친 요인은 세계화와 정보화이다. 세계화와 정보화 역시 상호 밀접한 관련을 맺고 있다. 즉 세계화는 정보화에 의해 촉진되고, 정보화는 세계화에 의해 더욱 영향을 받고 있다.

세계화(globalization)에 대한 일치된 정의는 없다. 세계화는 전통적으로 개별국가를 구분하는 국경을 허물고 상품과 서비스, 자본, 인력, 정보와 지식 등이 자유롭게 이동하는 것을 말한다. 세계화에 의해 가장 치명적인 영향을 받게 된 부문은 바로 개별국가의 정부이다. 세계화는 전통적인 국민국가의 주권을 현저하게 약화시켜 나가고 있다. 개별국가는 전통적으로 국제법상의 실체로서 독점적인 지위를 누려왔다. 세계화로 인하여 국제사회에는 과거에 비하여 행위자의 수가 엄청나게 증가하였다. 따라서 국제사회에서 개별국가가 배타적인 권력과 영향력을 행사하기 어렵게 되었다. 결국 개별국가의 정부는 다른 부문의 행위자들과 공존하는 방법을 모색하게 되었다. 국제사회에서는 개별국가의 독점력이 약화된 반면, 국제기구를 포함한 다국적 기업, 국제적 연대의 NGO, 심지어는 개인들까지 국제질서를 형성하는데 영향력을 행사하고 있다(Saffo, 1999).

세계화는 불가피하게 많은 부작용을 낳고 있다. 그럼에도 불구하고 현재로서는 세계화를 억제할 수 있는 방법이나 대안은 나타나지 않고 있다. 즉 세계화에 대한 비판이 붓물을 이루고 있으면서도 대항할 수 있는 방법을 찾아내지 못하고 있다. 세계화는 이미 하나의 명제가 되었으며, 이를 되돌릴 수 있는 방법은 없다. 세계화의 비판자들은 인간의 얼굴을 한 세계화라는 낭만적인 구호를 외치지만 메아리는 들을 수 없다. WTO 협상반대에 참여한 NGO에 의한 시민운동에 회망을 걸기도 한다. 그러나 세계화의 추세는 여전히 꺾적도 하지 않는다. 아마도 NGO가 하나의 대안으로 세계화를 멈추게 할 무렵 세계화는 이미 개별국가, 특히 후

진국의 정부와 국민들에게 치명적인 상처를 입히고 난 후가 될 것이다. 유일한 희망으로 기다리기에는 너무나 많은 희생을 치를 것이 뻔하다.

그럼에도 불구하고 서구의 지식인들은 물론 한국에서조차 세계화의 대안모색에 몰두하고 있다(강수돌 역, 1997; 김우창, 2000). 세계화에 반대하는 사람들의 주장은 대강 이러하다. 국가간은 물론 사회 내의 빈익빈 부익부 현상을 가져와 80대 20의 사회를 고착화 시켜 버릴 것이며 전체적인 인간의 삶의 질을 저하시킨다. 세계화에 대한 비판과 대안 탐색이 이 글의 범위를 벗어나기 때문에 장황하게 알가알부할 수는 없다. 세계화에 대항하는 이념이나 경향을 찾아낼 수는 있으나, 세계화에 반대한다고 해서 후진국이 선진국이 되는 것도 아니며, 후진국이 선진국의 그늘을 벗어날 수 있는 것은 아니다. 대안을 탐색하는 것은 자유지만, 현재에 대안을 제시하지도 못하면서 세계화를 수용하고 현실을 인정하는 국민들을 청학동으로 몰아가는 것은 오히려 지식인들의 오만함 그 자체이다. 세계화와 신자유주의가 없던 시절에도 후진국은 늘 강대국들의 이념적 그늘을 벗어나지 못하였다. 다시 말해 선진국은 후진국들이 독자적으로 이념을 만들어내고 실천할 수 있는 시간적 여유를 준 적이 없다. 세계화에 대하여 어떠한 비판과 비난이 주어지든 세계화는 현재에도 진행되고 있으며, 이러한 추세를 비켜갈 수 있는 국가는 어디에도 없다. 세계화는 분명히 개별국가의 정부로 하여금 자신의 역할을 재조명하고, 민간부문과 국제부문 간의 역할분담에 대한 성찰을 하도록 만든 결정적인 계기를 제공하였다.

다음으로 부문간의 역할분담에 영향을 미친 요인은 정보화이다. 정보화는 컴퓨터를 비롯한 정보기술의 발달이 사회의 모든 부문에 절대적인 영향을 미침으로써 정보기술이 사회를 지배하는 경향을 말한다. 20세기말에 시작된 급격한 정보화는 정치, 경제, 사회 등을 포함하여 정부의 역할, 기능, 구조에 절대적인 영향력을 행사하고 있다. 혁명이라고까지 지칭되고 있는 정보화는 농업혁명과 산업혁명에 이어 나타난 21세기 제3의 혁명으로 간주되고 있다.

정보화가 정부를 비롯한 부문간의 역할분담에 어떠한 변화를 가져올 것인가를 예측하기란 쉽지 않다. 여러 가지 예측이 가능하지만, 정부를 제외한 기타 부문의 영향력이 증대하여 정부역할이 상대적으로 축소될 것이라는 전망이 우세한 편이다. 이러한 추세를 정부독점의 종언(end of government monopoly)이라고 할 수 있다(Saffo, 1999). 온건한 예측에 대하여 극단적인 주장을 펴는 사람들도 있다(박길부 역, 1996). 겐이치(O. Kenichi)는 정보기술의 비약적인 발달과 세계적인 확산으로 인하여 국민국가가 종말(end of nation state)을 고하고, 산업, 투자, 개인,

정보가 자유롭게 국경을 넘나드는 지역국가(region state)가 출현할 것으로 예측하고 있다. 그는 전통적인 국가 또는 정부의 역할을 완전히 부정하는 것이다.

정보화 영향이 어떠한 간에 정보혁명은 정부의 형태, 역할, 구조, 기능 등에 근본적인 변화를 가져오고 있는 것은 틀림없다. 정보화는 이른바 전자정부, 디지털 정부, 사이버 정부 등의 개념을 보편화시키고 있다. 전자정부는 정보기술에 의한 정보망을 네트워크화 하여 정부의 모든 정보, 인력, 재정, 지식 등을 하나의 통합된 체계로 구축하는 정부를 말한다. 전자정부가 구현되면 국가권력이 약화되고, 정부조직의 디지털화는 물론 전자민주주의(digital democracy)의 확산이 예측되기도 한다(삼성경제연구소, 1999: 5). 즉 국민들의 직접적인 참여가 가능한 직접민주주의가 실현될 것이라는 말이다. 이것은 인터넷이 유권자들을 즉시 조직화할 수 있기 때문에 가능할지도 모른다. 그러나 이러한 직접민주주의는 국민의사를 수용하기보다는 문제가 생길 때마다 즉흥적인 투표(snap-voting)에 의하기 때문에 여론의회주의(pollster parliamentarianism) 또는 단추민주주의(push-button democracy)라고 부른다(saffo, 1999; Toffler, 1999). 즉 입법권한을 가진 전통적인 의회가 올바른 정책을 성찰하고 입안할 수 있는 기회를 박탈함으로써 정책의 질을 현저하게 떨어뜨릴 가능성을 배제할 수 없다.

정보화에 의한 사회·기술적 변화는 정부역할의 변화를 가져오게 마련이다. 그 이유는 기술적 편의나 새로운 가능성 때문이 아니라 국민의 기대와 수요가 변화하고 정부는 이러한 변화에 대응해야 하기 때문이다(Harris, 1999). 정보화는 전통적으로 정부가 행사하던 권력과 역할을 현저하게 위축시켜 놓고 있다. 이것은 정부부문과 민간·국제부문의 역할경계를 모호하게 만들뿐 아니라 전통적으로 정부가 독점하는 권력을 국제기구, 민간부문, 지방정부 등으로 분산시키는 결과를 초래하고 있다. 이러한 결과는 또한 부문간의 공간개념을 희박하게 만들어 놓기 때문에 정부의 역할에 치명적인 도전을 가져다 줄 수 있다(Saffo, 1999). 예컨대 세금에 의존하여 활동하는 정부가 전자상거래에 대한 과세여부를 놓고 논란에 휩싸여 있는 것을 들 수 있다. 요컨대 정보화에 의해 정부역할이 변동할 것이라는 점에 있어서는 이의가 없는 것으로 생각된다(권기현, 1999: 4).

2. 이념적 배경 - 신자유주의와 제 3의 길

지금까지 생성과 소멸을 거듭해 온 다양한 이념들(ideologies)은 사회문제를 여러 가지 방식으로 규정하고 있으나, 한 가지 공통점은 국가 또는 정부의 역할과

밀접한 관련을 지니고 있다는 것이다. 특히 정도의 차이는 있으나 국가의 개입을 기본적으로 인정하고 있다(김영화·이윤희 역, 1999: 21). 이념의 변화는 곧 정부역할을 직접적으로 규정하거나 적어도 영향을 미치는 중요한 요소로 작용한다는 말이다. 예컨대 자유주의는 개인의 자유를 강조함으로써 정부의 개입을 반대하고 있다. 자유주의자들은 정부가 확대되는 만큼 개인의 자유와 책임이 훼손되는 것으로 보고 있다. 시대에 따라 부침한 이념가운데 정부·민간·국제부문 간의 역할분담의 재조정에 가장 커다란 영향을 미친 것으로서 신자유주의를 들 수 있으며, 이에 대한 수정으로 나타난 이념이 제3의 길이다. 여기에서는 신자유주의와 제3의 길을 중심으로 정부역할의 변동에 미친 영향을 살펴보기로 한다.

신자유주의의 출현은 복지국가의 위기에서 시작된다. 복지국가의 위기는 서구 선진국들이 1970년대에 이르러 사회복지에 투입되는 정부예산의 부담을 느끼면서 나타난 것이다. 복지국가는 20세기 초반 세계대전과 대공황으로 인하여 생존의 위협을 느끼게 된 대다수 국민들을 보호하기 위하여 사회복지에 대한 책임을 국가가 떠맡고 나선 것이다. 즉 자본주의의 냉엄한 시장논리에 내몰려진 사람들의 기본적 삶을 정부가 보장해 주기로 한 것이다. 정부개입의 정당성은 시장실패에 대한 사회적 합의에서 비롯되었다(임혁백, 1994: 117-118).

경기침체로 인하여 기존의 성장위주의 경제가 깊은 늪에 빠져들고, 이를 목격한 성급한 사람들은 정부의 무능력과 비능률성에 의한 정부실패에 그 원인을 돌렸다. 이들은 20세기 초반에 시장실패로 인하여 국가개입의 정당성이 확보된 역사적 사실을 까맣게 잊어버린 것이다. 즉 이제 다시 시장이 정부의 역할을 탈환해야 할 시대가 된 것이다.

정부실패를 등에 업고 나타난 것이 바로 시장경제를 회복하려는 신자유주의라는 이념이다. 신자유주의는 경제적 자유주의이다. 경제적 자유주의는 국가의 개입은 시장을 비능률적이며 비효과적으로 만들뿐만 아니라 개인의 선택권과 자유를 박탈한다는 시장옹호론이다. 신자유주의자들에 따르면 시장이야말로 모든 사람들에게 선택의 기회를 제공하기 때문에 오히려 효과적인 민주주의를 실현할 수 있다고 간주한다. 신자유주의 이념에서는 시장경제의 정당성을 앞세우기 때문에 정부의 역할축소를 믿는다. 따라서 정부는 작은 정부가 되어야 하고, 정부의 역할은 가능하면 민간에게 양도되어야 한다는 결론을 내린다. 오늘날 정부혁신의 기초를 이루고 있는 작은 정부와 민영화, 민간위탁, 외주화 등은 신자유주의의 신념이 현실에 나타난 것이다.

영국과 미국은 1980년대에 들어와서 신자유주의 이념에 기초한 시장경제에 대

한 전격적인 실험을 단행하였다. 영국의 대처수상과 미국의 레이건 행정부는 신자유주의에 기초한 작은 정부와 경쟁적인 시장경제체제를 정부혁신의 기본방향으로 설정하였다(임혁백, 1994: 145). 즉 국가의 시장개입을 최소화하고, 시장메커니즘에 의한 분배와 사회정의 실현을 목표로 내세우면서 대대적인 사회복지예산의 삭감, 공기업의 민영화, 노동시장의 신축성 부여 등을 모색하였다. 신자유주의는 정부에 대한 시장경제의 우월성을 믿고 있다. 시장을 통해서 비로소 정부가 해결하지 못한 사회적 문제를 해결할 수 있다고 주장하는 것이다.

그렇다면 신자유주의자들은 시장이 우월하다고 생각하는가. 이들은 시장이 정부에 비하여 윤리성과 효율성에 있어서도 우세하다고 믿기 때문이다(임혁백, 1994: 120-142). 18세기의 자유주의에 뿌리를 둔 신자유주의는 시장이 윤리적으로 정당하다고 주장한다. 시장에서 자신의 이익을 추구하는 개인은 궁극적으로 사회적 목표의 실현에 공헌한다는 것이다. 신자유주의자들은 또한 시장에 의한 자원배분을 최대화하고 국가에 의한 자원배분을 최소화할 것을 주장한다. 이것은 시장이 언제나 국가보다 자원을 더 효율적으로 배분한다고 믿기 때문이다. 이들은 또한 시장의 효율성을 강조하는 반면에 국가의 비효율성을 부정하고 있다. 그 이유는 국가를 경영하는 정치인과 관료는 공익보다는 사익을 추구하며, 이익집단에 의해 움직이는 국가는 사회복지의 손실을 가져오게 되며, 국가 자체가 시민들로 하여금 비생산적인 이윤을 추구하도록 자극하기 때문이라고 한다.

신자유주의가 정부·민간·국제부문 간의 역할분담에 미친 영향 가운데 가장 두드러진 것은 신공공관리론(New Public Management)이라고 볼 수 있다. 신공공관리론은 신자유주의의 이념적 배경과 경영기법들을 실천수단으로 활용하여 정부개혁에 접근하는 방법과 이론을 말한다(홍준형, 1999: 94). 따라서 신공공관리론은 정부활동을 경영으로 이해하고 정부의 능률성을 높이기 위한 시장중심적 경영기법의 도입을 내세운다(Peters, 1996). 이러한 관점의 이면에는 시장의 업무수행방식이 정부보다 훨씬 우월하다는 믿음이 자리하고 있으며, 따라서 정부는 작고 효율적인 정부가 되어야 한다는 것이다. 경영적인 시각에서 정부운영의 효율성을 높이기 위하여 동원되는 전략 또는 방법들이 바로 규제완화, 정책결정과 집행기능의 분리, 권한위임(empowerment), 인사·예산제도의 합리화 및 개방화, 민영화, 중앙정부의 권한이양, 공사(公私) 파트너십, 제3섹터방식, 외주화(outsourcing), 다운사이징(downsizing) 등 일일이 열거하기에는 너무 많을 정도이다.

신자유주의 이념에 기초한 신공공관리론에 대한 비판 역시 거세게 일어나고 있다. 시장경제의 뿌리가 깊은 영미 선진국에서는 비교적 커다란 저항없이 수용되

는 경향을 보이고 있다. 그러나 아시아 및 남미의 대부분 국가에서는 신자유주의와 신공공관리론이 많은 갈등을 일으키고 있다. 갈등의 원인은 신공공관리론은 시장경제의 발달을 전제로 하는데 반하여 이들 국가에서는 주로 중앙정부가 통제하는 준계획경제체제에 의한 국가주도의 성장전략을 유지해 왔기 때문이다. 이들 국가가 보여준 저항은 대단히 완강한 것이었으나 세계화에 편승한 신자유주의 시장경제의 압력을 물리치기에는 역부족이다.

비영미권 국가의 저항뿐만 아니라 신공공관리론이 갖는 내재적인 한계에도 불구하고 정부혁신의 가장 중요한 원칙으로 자리잡아가고 있다(홍준형, 1999: 100-101). 물론 정부혁신에 신자유주의적 공공관리의 원칙을 따른다는 측면에서 우리나라도 결코 예외가 아니다. 특히 김영삼 정부가 들어선 이후에 시작된 신공공관리론은 김대중 정부에 와서는 기세를 더해가고 있다. 김대중 정부는 IMF 금융위기로 인한 국제부문의 압력에 반응하는 수준을 훨씬 넘어서서 스스로 시장경제의 논리를 전면에 내세우고 있다. 이제 한국의 정부혁신에 기업경영기법과 경영마인드는 없어서는 안될 정도의 비중을 차지하게 되었다. 지난번 제 2차 정부조직개편을 위한 경영진단에 참여한 19개 연구기관 가운데 3곳을 제외한 나머지 16개 기관은 모두 경영컨설팅 회사 내지 경제연구소인 점을 보면(오석홍, 1999), 현 정부의 신공공관리적 색채를 알 수 있다.

현 정부는 출범 직후부터 국정방향을 민주주의와 시장경제의 병행발전으로 설정하고 있다(정대화 외, 1998; 서상목 외, 1998; 광혜선, 1999). 이러한 국정방향은 다음과 같은 모순을 안고 있다. 즉 시장경제와 민주주의는 상호 대립적인 관계에 놓일 때가 많다(박우순, 1998; 이병천, 1998). 물론 현실적으로 양자가 어느 수준의 발전을 이룩하였을 때는 협력관계와 상승효과를 거둘 수 있을 것이다. 그러나 사람들이 함께 나누어 먹기에는 부족한 파이(pie)를 두고 평등과 자유를 지향하는 민주주의와 합리성에 입각한 자본주의를 조화시키기란 불가능에 가까운 일이다. 현재로서 한국의 신자유주의 공과를 평가하기 어려운 일이지만, 소위 아시아적 가치를 무시하고(리관유, 1999; 김대중, 1999), 합리성과 비정의성을 제1원칙으로 하는 자본주의 시장경제를 성공으로 이끌 수 있을지는 미지수이다. 특히 세계적인 유행에 대단히 민감한 김대중 정부가 글로벌 스탠더드를 쉽게 받아들이는 것까지는 좋으나, 현실처방에 별다른 효과를 내지 못하게 되면 문제를 더욱 악화시킬 우려 또한 없지 않다. 신자유주의에 의한 시장 메커니즘이 많은 것을 할 수 있으나, 모든 것을 하지는 못한다. 정부는 사회발전을 촉진하기 위하여 개입하고, 시장의 극단적인 배분을 제어하며, 공공재에 대한 투자부족을

보전하고, 환경을 저해하는 과정을 통제하기 위하여 개입한다(Kuttner, 1998: 4). 따라서 가능하다면 시장경제의 논리를 불가피하게 수용하더라도 최대한의 경계를 늦추지 말아야 할 것이다.

신자유주의에 의한 시장우위적 사고는 정부역할의 축소를 통하여 부문간의 역할경계를 완전히 바꾸어 놓았다. 시장중심의 신자유주의로 인하여 정부의 역할은 대폭적으로 축소되고 있는 반면에 민간부문의 시장이 거의 절대적인 우위를 차지하게 되었다. 이것은 단순히 정부실패로부터 나온 시장우위가 아니라 절대적인 시장우위를 나타내는 것이다. 그러나 거의 영구적으로 유지될 듯한 시장우위적 신자유주의 이념이 중대한 도전에 직면할 것이라는 예상을 한 사람들은 많지 않았다. 영국의 사회학자 기든스(A. Giddens)는 세계를 휩쓴 신자유주의와 유럽의 사회민주주의를 절충한 제 3의 길(The Third Way)이라는 대안을 내놓았다(한상진·박찬욱 공역, 1998). 제 3의 길은 블레어리즘을 비롯한 서유럽의 독일, 프랑스, 이탈리아 등의 집권세력의 이론적 기초를 제공한 이념이다. 제 3의 길의 핵심은 보호와 책임의 균형, 생산적 복지, 소외와의 투쟁, 개인의 창의성 존중, 사회세력간의 합의에 근거한 발전 등에 있다(한상진·박찬욱 공역, 1998; 김윤태, 1999; 박태일, 1999). 여기에서 말하는 생산적 복지 역시 복지선진국의 재정위기에서 비롯된 것이다. 즉 사회복지에 대한 국가의 과다개입에 의한 비효율성과 소비적 복지로 인한 경제활력의 저하를 치유하기 위하여 일을 통한 복지로의 전환을 모색하려는 것이다(김동욱, 1999: 30). 따라서 제 3의 길은 무자비한 시장경제를 지향하는 신자유주의와 극단적인 복지지향의 사회민주주의 이념을 극복하기 위하여 제시된 실험적 이념이라고 할 수 있다. 제 3의 길은 경제적 취약계층에 대한 지원, 대량실업과 노동의 유연성 확보, 시민부문의 창의성에 의한 고용창출의 지원 등 정부의 사회적 투자를 강조하고 있다(한상진·박찬욱 공역, 1998; 박태일, 1999, 김윤태, 1999).

지금까지 수많은 이념들이 부침을 거듭해 온 것과 마찬가지로 제 3의 길도 모든 국가의 이념으로 자리할 수 있을지는 아직 알 수 없다. 우리 나라에서도 김대중 정부가 생산성 복지를 복지의 기본 이념으로 삼기 시작하였다. 그러나 고용기회가 상당히 제한되어 있고, 사회복지에 대한 투자가 미흡한 상태에서 생산적 복지가 가능할 것인가. 즉 일하고 싶어도 일자리가 없고, 충분한 수준의 사회복지제도조차 갖추지 못한 상태에서 일을 통한 복지를 내세우는 생산적 복지의 적용이 가능할지 의문이다. 물론 제 3의 길 역시 또 다른 이념에 의해 자리를 내어주게 될 것이다. 이미 제 3의 길은 없을 것이라는 비판이 제기되고 있다(노대명 역,

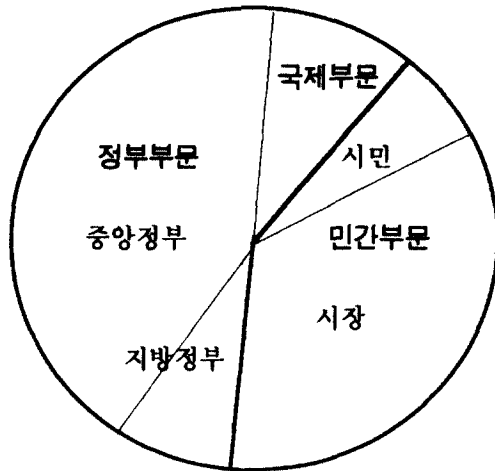
1999).

제 3의 길은 아직도 실험 중에 있다. 신자유주의만큼 정부역할의 변동에 영향을 미친 것은 아니지만, 만약 제 3의 길이 성공을 거둔다면 정부역할은 다시 한번 도전과 시련을 겪게 될 것이다. 20세기에 지배하던 이념들, 정부주도의 경제주의, 시장중심의 신자유주의, 시장과 정부를 절충한 제 3의 길 등은 모두 정부의 역할변화에 직접적인 영향을 미쳐왔다. 다시 말하자면, 정부·민간·국제부문간의 역할분담과 역학관계는 이러한 이념에 의해 거의 절대적인 영향을 받을 수밖에 없었다는 것이다. 뿐만 아니라 이러한 이념들이 정부의 성격을 규정짓는데 결정적인 영향을 미친 결과 제 3자정부, 그림자정부, 대리정부 등과 같은 유행어를 만들어 내기도 하였다(Salomon, 1981; Kettl, 1988; Kooiman, 1993). 요컨대 이들의 공통점은 정부의 유일한 권력기반을 잠식해 가는 민간부문과의 협력을 강조하고 있으며, 사회문제해결에 있어서 정부가 더 이상 절대권력자의 지위를 유지할 수 없다는 점을 말해준다.

IV. 역할분담에 관한 패러다임

세계화와 정보화에 의해 변화된 국제사회와 시장중심적 신자유주의 이념은 정부·민간·국제부문간의 역할분담에 관한 패러다임을 완전히 바꾸어 놓았다. 특히 정부부문의 도전과 시련은 전례없는 충격으로 받아들여지고 있다. 역할분담에 관한 패러다임은 그것을 형성하고 유지하는데 걸린 시간보다 훨씬 짧은 시간에 붕괴하고 있다. 전통적 패러다임의 붕괴는 새로운 패러다임의 출현을 의미한다. 아직까지 새로운 패러다임이 어떠한 모습으로 나타날지 정확히 예측하기는 쉽지 않은 일이다. 그러나 적어도 전통적인 패러다임을 전체적으로 또는 부분적으로 대체하는 새로운 패러다임이 출현할 수밖에 없는 상황에 직면해 있다.

새로운 패러다임은 아마도 전통적 패러다임과는 상당히 다른 성격을 띠게 될 것이다. 여기에서 새로운 패러다임의 내용을 전체적으로 제시하기는 어려우나, 전통적 패러다임과 구별되는 점을 지적해 볼 수 있을 것이다. 여기에서는 역할분담에 관한 전통적 패러다임을 대신할 새로운 패러다임의 출현을 예상하면서, 두 패러다임이 갖는 성격을 다음과 같이 세 가지 측면, 즉 ① 각 부문의 활동영역, ② 부문간의 세력관계, ③ 각 부문내의 세력관계 등을 중심으로 살펴보기로 한다.



〈그림 2〉 전통적 패러다임에서의 부문간의 역할분담

1. 전통적 패러다임

전통적 패러다임은 정부의 절대적 우위와 부문간의 종적인 관계를 특징으로 한다. 전통적으로 정부는 민간부문을 통제·감독하는 우월적인 지위를 차지하였으며, 국제사회는 개별국가의 일부이거나 외교정책의 일부를 구성하는데 불과하였다. 국제사회의 문제는 국제부문의 독립적 활동에 의해 해결되기보다는 당사자간의 협상과 타협에 의해 해결되는 경우가 많았다. 정부는 국민국가 내에서 주어진 책임과 의무를 완수하기 위하여 사회·경제에 대하여 집합적 통제와 권위 행사에 필요한 법률과 제도를 끊임없이 창출하였다. 이러한 지위와 권한에 의하여 민간 또는 국제부문에 대하여 우월적인 지위를 유지하였다. 따라서 전통적 패러다임에서 정부와 민간 및 국제부문은 갈등과 대립관계에 놓여 있지만 표면화되지는 않았다. 민간 및 국제부문은 정부의 절대적인 권위에 대하여 무조건 복종하거나 타협을 통하여 원만한 관계를 유지하려고 노력하였다.

정부·민간·국제부문 간의 역할분담에 있어서 전통적 패러다임의 기본적인 성격을 보면 아래의 〈그림 2〉와 같이 나타낼 수 있다.

1) 각 부문의 활동영역

전통적 패러다임에서 부문간의 활동영역은 비교적 분명하게 알 수 있다. 그림에서 보는 바와 같이 활동영역 간의 경계가 분명히 드러나 있다. 즉 정부, 민간, 국제부문이 수행하는 역할이 비교적 분명하다는 말이다. 그림에서 굵은 선으로

표시된 것은 세 부문간의 영역 및 역할경계가 분명한 것을 나타낸다. 이러한 부문간의 활동영역의 분명한 구분은 다음과 같은 세 가지 점을 시사해 준다.

첫째, 부문간의 경계가 분명하다는 것은 역할분담의 투명성을 알려준다. 즉 각 부문이 각자의 역할을 주어진 것으로 간주할 뿐만 아니라 외부 환경(다른 부문 또는 국민들)에서도 이러한 인식을 하고 있다는 것이다. 이것은 각 부문의 고유한 역할에 관한 인식이 고정된 것을 의미한다. 둘째, 각 부문간의 중복된 활동을 인정하지 않는다. 이것은 각 부문간의 공유영역의 존재를 무시하기 때문에 부문간의 협력을 도외시하게 된다. 셋째, 부문간의 영역변화 또는 외부환경으로의 영역확대를 인정하지 않는 것을 나타내 준다. 이것은 하나의 부문이 다른 부문의 영역을 침해하거나 영역간의 조정의 가능성을 무시하는 것이다. 그림에서 전체 원의 둘레를 굵은 선으로 표시한 것은 환경으로의 영역확장의 가능성을 배제하고 있는 것을 의미한다.

2) 부문간의 세력관계

정부·민간·국제부문 간의 역할분담은 이들간의 세력과 힘의 우위에 의해 결정된다. 전통적 패러다임에서는 그림에서 보는 바와 같이 정부부문이 가장 넓은 영역을 차지하고 있다. 이것은 정부가 다른 부문에 비하여 더 많은 역할을 수행하고 있음을 나타내는 것이다. 이것은 또한 정부가 우세한 세력을 유지하기 때문에 다른 부문과의 갈등과 대립이 크지 않을 것이라는 점을 예측하게 해준다. 왜냐하면 정부가 다른 부문에 비하여 독점적 권력을 행사하기 때문에 다른 부문의 저항을 용이하게 제압할 수 있기 때문이다. 물론 갈등이 잠재되어 표면적으로 노출되지 않을 수도 있다.

정부부문의 우위는 민간 및 국제부문에 대한 통제와 규제에 의해 유지된다. 특히 민간부문의 시장과 시민에 대한 통제는 소위 행정규제(regulation)로 나타난다. 규제는 정부가 공식적으로 부여받은 법률적·제도적 권한이다. 정부는 이러한 공식적 권한을 독점하다시피 함으로써 다른 부문의 저항과 비판을 극복할 수 있었다. 이러한 정부우위의 역할분담은 특히 후진국에서 심하게 나타났다. 대부분의 후진국에서는 식민지 통치로부터 독립한 후에 절박한 경제개발의 필요성에 의해 정부주도의 발전을 목인하였다. 그러면서도 후진국의 경제발전은 정부주도의 전략에 의하여 상당한 수준으로 끌어올리는 긍정적 측면이 평가되고 있다. 그러나 후진국에서 정부의 절대적 우위와 공권력의 독점은 정부관료제의 기득권을 가져다 준 결과 21세기의 정부혁신에 가장 커다란 장애가 되고 있는 것이다.

국제부문에 있어서도 정부의 우위가 보장되었다. 국제부문의 독립적인 성격은 기대할 수 없었다. 왜냐하면 특정한 국제문제에 대한 해결은 개별 당사국간의 협상과 타협에 의해 이루어졌기 때문이다. 물론 이 과정에서 강대국의 정부가 협상의 우위를 차지하였으며, 문제해결은 이들에게 유리한 방향으로 종결되었다. 따라서 상대적 열세에 있는 국가는 국제문제의 해결에 있어서 실질적인 영향력을 행사하지 못하였다. 예컨대 냉전시대의 국제문제는 주로 영국, 미국, 소련, 중국 등 강대국간의 역학관계에 의해 주로 논의 또는 해결되었다. 이러한 관점에서 전통적 패러다임에서의 국제부문은 정부부문의 하위부문으로서의 역할을 수행하는데 그쳤다고 볼 수 있다.

전통적 패러다임에서 부문간의 세력관계는 결국 정부부문과 민간부문에서의 시장의 관계로 압축해 볼 수 있다. 이미 지적한 바와 같이 국제부문의 사실상 정부부문에 예속되어 있었으며, 민간부문에서는 기업이 주된 행위주체의 역할을 수행하였으며, 시민사회는 크게 영향력을 발휘하지 못하였다. 물론 국가별 시대상황이나 역사·문화적 조건에 따라 이러한 관계가 부분적으로 유동적인 경우가 있었으나 기본적으로는 정부와 시장의 이원적 패러다임에서 크게 벗어나지 않았다.

3) 각 부문내의 세력관계

전통적 역할분담 패러다임에서는 각 부문내의 세력관계 역시 분명하게 드러나는 특성을 지니고 있다. 예컨대 정부부문에서는 중앙정부가 지방정부에 대하여 절대적인 우위를 차지해 온 것이 일반적인 경향이다. 물론 지방자치체도의 발달 정도에 따라 또는 국가마다 정도의 차이는 있으나, 국가의 핵심적인 권력은 중앙정부에 의해 독점적으로 행사되었다. 민간부문 내에서도 기업이 시민에 비하여 우위적인 역할을 수행하였다. 또한 부문간의 역할분담에서 정부와 민간이 종적인 관계를 가진 것처럼 정부부문 내에서도 중앙정부와 지방정부는 수직적 관계를 유지하였다.

부문내의 하위세력간의 관계는 결국 단일성, 획일성, 독점성, 수직성 등 주로 주종관계를 특징으로 한다. 정부부문에서 중앙정부는 지방정부에 대하여 대부분의 인사와 재정에 관한 권한을 독점하였으며, 지방정부는 중앙정부의 명령과 지시에 복종하거나 아니면 극히 제한된 영역에서 역할을 수행하였다. 민간부문에서도 이와 마찬가지로 기업이 절대적인 우위를 행사함으로써 시민단체의 의사는 정부 또는 시장부문에 커다란 영향력을 행사하지 못하였다. 예컨대 소비자운동이나 소비자주권 등은 지극히 제한된 범위에서 행사되었으며, 일반적으로 시장

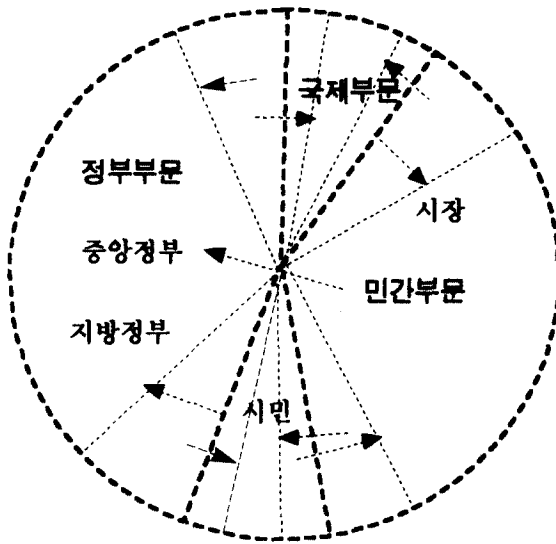
부문이 여기에 대하여 적극적인 반응을 보이지 않았다. 이것은 물론 소비자단체가 단순히 간접적 압력을 행사하는데 그치고 제도적 지원을 받지 못하였기 때문이다.

2. 새로운 패러다임

역할분담에 관한 새로운 패러다임을 요구하게 된 배경은 정부환경의 변동에 있다. 즉 정부환경의 변화에 따라 전통적 패러다임에서의 정부부문이 더 이상 그러한 변화에 대응할 수 없게 된 것이다.⁴⁾ 전통적 패러다임에서는 정부부문이 다른 부문에 대하여 우월적인 지위를 차지한데 비하여 새로운 패러다임에서는 환경의 변화에 따라 민간부문과 국제부문이 강력한 세력으로 등장하기 시작하였다. 그 결과 정부의 우월적인 지위가 붕괴되고 각 부문간의 역할분담은 상당히 유동적인 관계로 변화하였다. 즉 특정부문이 절대적인 우위를 차지하기보다 다른 부문과의 경쟁적인 관계 속에서 역할분담이 이루어지기 시작한 것이다.

새로운 패러다임에서는 전통적으로 정부부문에 예속되어 있는 국제부문과 시장에 대한 열세를 면치 못하였던 시민단체가 점차 영향력을 더해가고 있다. 부문간의 영역과 역할, 그리고 부문간의 세력이 변동가능성에 노출되어 있으며, 부문간의 경쟁이 격화되어 가고 있는 상태이다. 전통적 패러다임에서와 같이 부문간의 역할경계나 세력관계가 고정된 것이 아니라 새로운 패러다임에서는 모든 것이 열려있는 상태이다. 따라서 부문간의 역할분담이 어떻게 변화해 갈지 예측하기란 현재로서는 대단히 어려운 것이 사실이다. 다만 현재의 상황을 반영하는 추세에 따르면 정부역할의 축소와 민간 및 국제부문, 특히 시장의 역할과 시민사회 및 NGO의 역할이 크게 증대할 것으로 보인다. 이러한 추세가 사람들의 기대를 반영한다 하더라도 역할분담에서 절대적인 우위를 차지하게 될 것이라는 예측은 금물이다. 그 이유는 아마도 아무리 부문간의 역할이 유동적이라고 하더라도 각 부문의 고유한 역할이 없어지는 것은 아니기 때문이다.

4) 환경의 변동에 따라 더 이상 정부가 대응할 수 없게 된 이유는 여러 가지가 있다. 예컨대 정부의 구조 및 기능의 한계, 정부의 능력부족, 정부인력의 보수화, 전문성 부족 등을 들 수 있다. 이 점은 정부역할의 변동에 대단히 의미 심장한 질문을 던지게 만든다. 즉 만약 정부가 이러한 한계 또는 제약을 충분히 극복할 수 있다면, 정부개혁은 정부역할의 축소가 아니라 정부능력의 제고에 두어야 한다는 주장을 할 수 있다. 이러한 주장에 따르면 정부역할의 재구성을 자국한 기본적인 동기는 외부환경이 아니라 정부부문 내부의 문제로 이해할 수도 있다.



〈그림 3〉 새로운 패러다임에서의 부문간의 역할분담

정부·민간·국제부문 간의 역할분담에 있어서 새롭게 출현하고 있는 패러다임의 기본적 성격을 보면 〈그림 3〉과 같이 나타낼 수 있다.

1) 각 부문의 활동영역

새로운 패러다임에서 각 부문의 활동영역은 대단히 유동적이다. 그림에서 보는 바와 같이 각 부문간의 경계가 분명하지 않다. 즉 정부, 민간, 국제부문이 수행하는 역할이 분명하게 구분될 수 없다는 것을 의미한다. 그림에 나타난 부문간의 영역을 구분하는 굵은 선이 점선으로 표시된 것은 이러한 특징을 반영하는 것이다. 부문간 영역의 유동성은 몇 가지 점을 시사해 준다.

첫째, 전통적 패러다임에서는 활동영역의 분명한 구분이 역할분담의 불변을 암시하는데 반하여, 새로운 패러다임에서는 각 부문의 역할이 고정되어 있지 않고 언제나 변화할 수 있다는 것을 보여준다. 이것은 각 부문이 각자의 역할에 대한 절대성을 인정하지 않을 뿐만 아니라 다른 부문과 국민들도 특정부문의 역할우위를 부정한다. 그림에서 영역간의 경계가 모두 점선으로 표시된 것은 부문간 역할의 가변성을 나타낸다.

둘째, 전통적 패러다임에서는 각 부문간의 공유영역이(실제로 존재하면서도) 인정되지 않는데 비하여 새로운 패러다임에서는 중복된 영역이 표면화되고 이를

차지하기 위한 부문간의 경쟁과 갈등이 격화될 가능성이 높아진다. 이에 따라 부문간의 협력의 필요성이 증대한다. 부문간의 협력은 여러 가지 형태로 나타날 수 있다. 정부와 민간, 정부와 국제, 정부와 시장, 민간과 국제, 시민과 국제, 시장과 시민 등의 관계에서 네트워크, 파트너십, 전략적 제휴, 제3기관의 설립 등의 형태로 협력이 이루어진다.

셋째, 부문간의 역할분담이 대단히 유동적이기 때문에 각 부문의 역할이 확대되고 다른 부문과의 영역조정 가능성이 개방되어 있다. 그림에서 전체 원의 둘레가 점선으로 표시된 것은 부문간의 영역조정과 각 부문의 확대 가능성을 나타낸다. 이것은 환경의 수요에 따라 각 부문의 역할이 증대될 수 있는 개연성을 인정하는 것을 의미한다. 뿐만 아니라 그림에서 화살표(→)는 각 부문의 역할확장을 나타내는 것이다. 다만 이러한 영역확장 또는 영역조정은 균등하게 이루어지는 것이 아니라 부문간의 세력관계에 의해 결정된다. 예컨대 그림에 나타난 바와 같이 정부부문이 국제부문으로 영역을 확장하는 것보다 반대로 국제부문이 정부부문의 영역으로 확장되는 부분이 더 클 수 있으며, 물론 그 반대로 성립된다.

역할분담의 새로운 패러다임을 형성하는데 있어서, 정부역할을 축소 또는 양도하려는 정부의 자율적인 의지보다는 민간과 국제부문이 끌어당기는(pull) 힘이 더 크게 작용하고 있다. 결국 정부의 자율적·내생적 의지보다는 외부의 힘이 부문간의 새로운 역할분담을 주도해 가고 있다는 것이다. 특히 외부의 행위자들, 예컨대 국제기구, 국제시장, 민간단체, 국제NGO 등의 압력과 저항이 증가하면서, 정부는 정책의 자율성을 심각하게 상실해 가고 있다(Peters, 1996: 1).

2) 부문간의 세력관계

국제환경과 정치·사회적 이념의 변화는 전통적 패러다임에 균열을 가져오기 시작하였다. 시대적으로 보면 1980년대에 들어와서 영국과 미국을 비롯한 선진국에서 정부우위의 전통적 패러다임에 개혁을 단행하기 시작하였다. 그 결과 정부개혁에 있어서 정부의 역할을 민간 또는 국제부문에 상당부분 양도·위임하는 방향으로 진행되었다. 민영화, 규제완화, 민간위탁, 파트너십 등은 정부역할의 축소를 자극하는 결과를 가져왔다. 이미 지적한 바와 같이 세계화와 정보화 그리고 이념의 변화는 정부·민간·국제부문 간의 역학관계를 크게 변화시켜 나가고 있다. 전통적 패러다임에서 가장 우위를 차지한 정부부문은 민간부문의 시장과 시민단체 및 국제부문의 협공을 받고 있다. 그림에서 보는 바와 같이 정부부문의 영역이 과거에 비하여 축소되어 가는 경향을 보이고 있는 반면에, 민간부문의 시

장과 시민 및 국제부문이 정부역할을 대신하거나 침해하는 형태를 보이고 있다. 긍정적인 측면에서 정부의 역할축소는 시민과 국제부문의 역할분담으로 이해할 수도 있으나, 부문간의 지나친 경쟁과 갈등은 부정적인 결과를 낳을 수도 있다. 현재로서는 부문간의 세력균형이 가능할 것인가를 예측하기는 대단히 어려운 것이 사실이다. 그러나 궁극적으로 타협과 양보를 통하여 역할분담의 새로운 패러다임이 확립될 것으로 보인다.

전통적 패러다임에서 정부가 세력의 우위를 유지하기 위한 수단으로 활용한 규제는 점차 완화되어 가고 있다. 이것은 정부의 역할이 축소되는 것을 의미하며, 사회문제 해결의 주도적 행위자로서의 위상이 약화되는 것을 나타낸다. 이러한 정부역할의 축소는 단순히 정부가 수행해 오던 역할을 포기하는 것이 아니라 다른 부문, 예컨대 민간과 국제부문에 넘기는 것을 의미한다. 따라서 정부역할의 축소는 곧 다른 부문의 역할 및 세력의 확장을 의미한다. 이러한 현상은 선진국 뿐만 아니라 후진국 또는 중진국에서도 나타나고 있다. 전통적으로 정부주도의 경제·사회적 발전을 담당하던 국가에서도 정부역할을 전면적으로 축소하는 방향으로 개혁이 진행되고 있다. 물론 개혁의 성공여부는 단정지을 수 없지만, 정부 우위의 전통적 패러다임은 선·후진국을 막론하고 중대한 시련과 도전을 맞고 있다.

전통적으로 정부부문의 하위에 자리하고 있던 국제부문은 개별국가의 정부로부터 상당히 독립적으로 활동하기 시작하였다. 여전히 개별국가의 영향력이 유지되고 있는 것은 사실이지만 과거처럼 국제기구와 당사자간의 협상에 일방적인 간섭과 압력을 행사하기는 어렵게 되었다. 특히 국제질서의 냉전구도가 해체된 이후에는 새로운 질서에 부응하는 국제기구가 창설되었으며, 기존의 국제기구 역시 점차 영향력을 회복하기 시작하였다. 기존의 패러다임에서 영향력을 독점적으로 행사하던 개별국가들의 세력이 완전히 제거된 것은 아니지만 국제기구에 의해 개별국가의 영향력이 상당히 억제되고 있는 것은 사실이다. 예컨대 UN, WTO, IMF, OECD, APEC 등의 국제기구에서 미국이 행사하던 역할과 영향력이 상대적으로 약화된 것은 부인하기 어렵다. 물론 국제기구만이 아니라 민간과 국제부문간의 연대세력이 국제부문의 역할을 약화시키고 있는 것이 현실로 나타나고 있다.

새로운 패러다임에서 부문간의 세력관계는 결국 정부의 전통적 우위에서 벗어나 정부·민간·국제부문 간의 경쟁과 갈등을 통해서 형성되는 것으로 이해할 수 있다. 이미 지적한 바와 같이 민간과 국제부문의 행위자들이 정부의 역할을

이미 상당부분 공유하고 있으며, 이러한 경향은 앞으로 가속화 될 것으로 예측된다. 그렇다고 해서 전통적 패러다임에서처럼 특정 부문이 우위를 차지하기보다는 각 부문이 공존하는 방향으로 나아갈 것이다. 물론 과도기적으로 주된 행위자가 등장할 수 있으나, 특정한 부문이 확고한 우위를 차지할 것이라고 보기는 어렵다. 예컨대 NGO가 정부와 시장의 대안적인 메커니즘이 될 것이라는 주장과 예측이 있으나, 이것은 성급한 결론에 틀림없다. NGO가 21세기에 이르러 중대한 행위자로 등장한 것은 틀림없지만 정부와 시장 그리고 국제부문을 제치고 지배적 행위주체로 행세할지는 미지수이다. 다만 정부부문의 세력이 크게 약화되는 반면에 민간과 국제부문의 세력이 점차 증대할 것이라는 예측만이 가능하다.

3) 각 부문내의 세력관계

새로운 패러다임에서 부문 내의 세력관계는 전통적 패러다임에서와는 달리 대단히 유동적이며, 분명하게 드러나지 않는 것이 특징이다. 예컨대 정부부문에서 중앙정부와 지방정부 또는 지방정부 내의 하위세력 간에는 특정부문의 우위가 나타나지 않는다. 전통적으로 국가의 핵심적인 권력을 독점하던 정부가 지방정부에게 상당한 권한을 양도 또는 위임함으로써 부문간의 세력우위의 구도가 변화해 가고 있다. 마찬가지로 민간부문 내에서도 전통적으로 기업부문의 우위가 후퇴하면서 시민단체의 역할이 증대하고 있다. 기업경영에 대한 공익단체의 압력은 이러한 경향을 나타내는 현상의 하나이다. 부문 내의 이러한 세력관계는 과거의 종적·수직적 성격을 벗어나서 수평적·경쟁적 성격으로 변화해 가고 있다.

각 부문내의 세력관계는 또한 다른 부문과의 상호작용을 통해 형성된다. 예컨대 민간부문내의 기업과 시민의 역학관계는 정부부문의 영향을 받지 않을 수 없다. 다시 말해서 정부가 때로는 기업과 시민의 관계에 매개역할을 수행하기도 한다. 이것은 기업과 시민단체 모두 정부의 견제와 통제를 받고 있으며, 역으로 기업과 시민의 관계는 정부의 역할에 영향을 미치기도 한다. 새로운 패러다임에서는 이와 같이 정부의 제도적 역할에 의해 시장과 시민의 관계가 조정될 수 있다. 결과적으로 시장의 세력은 시민세력에 반응해야 할뿐만 아니라 시장의 힘이 크게 위축될 수밖에 없는 것이다. 정부환경의 변화를 가져온 지방화(localization)는 선·후진국을 막론하고 중앙정부의 권한약화, 즉 분권화를 촉진시키고 있다.

V. 새로운 패러다임에서의 정부역할

역할분담의 새로운 패러다임에서 정부부문의 역할은 크게 축소되어 가는 과정에 놓여있다. 이것은 민간부문의 기업 및 시민단체와 국제부문의 국제기구, NGO, 지역연합기구 등의 세력확대에 기인하고 있다. 이러한 추세에 대하여 일부에서는 민간부문의 NGO가 대안세력이 될 것이라는 성급한 결론을 내리기도 한다. 그러나 이것은 세계화의 부작용에 도취한 나머지 신자유주의와 시장의 힘을 거부하는 일시적인 명분에 불과하다. 현재로서는 특정부문의 역할을 거부하기 보다는 각 부문의 부작용과 비능률성의 원인을 진단하고 새로운 대안의 점진적인 모색이 가장 필요한 상황이다.

정부·민간·국제부문 간의 역할분담이 혼란스러운 상황에서 특정부문의 역할이 무엇이라고 규정하는 것은 어쩌면 시간낭비일지 모른다. 결국 특정부문의 역할은 다른 부문과의 동적인 맥락 속에서 논의되어야 할 것이다. 즉 개별부문의 역할을 독립적으로 논의할 것이 아니라 각 부문의 고유한 역할이 무엇인가를 먼저 논의해야 한다는 것이다. 바꾸어 말하면 정부의 구체적인 업무와 기능에 관한 논의는 지양되어야 한다는 의미이다. 예컨대 어떤 기관이 어떤 기능을 수행할 것인가? 어떤 기구와 기능을 어떻게 통·폐합할 것인가? 어떤 기능을 다른 부문에 양도할 것인가? 물론 이러한 문제에 대한 고려가 불필요하다는 뜻은 아니다. 다만 정부부문의 고유한 역할을 사전적으로 고려하지 않고는 다른 부문과의 역할분담의 균형을 탐색하기 어려울 것이라는 점이 강조되어야 할 것이다. 예컨대 규제완화와 민영화 등을 논의하면서 정부의 고유한 역할을 먼저 밝히지 않고는 무엇에 대한 규제를 완화시키고 무엇을 민영화시켜야 하는가를 알기 어려울 것이다. 따라서 정부의 고유한 역할을 모른 채 필요한 규제를 제거하고 정부가 수행해야 할 업무를 민간에게 양도하게 되는 결과를 배제할 수 없다. 아마도 대부분의 국가에서 수행하는 정부혁신이 실패하게 되는 것은 대체로 이러한 이유에서이다. 왜냐하면 근시안적으로 미시적인 정부기능을 축소, 조정, 폐지하는데 초점을 기울여 다른 부문과의 역학관계 또는 정부의 고유한 역할에 대한 진단을 소홀히 취급하기 때문이다.

변화된 환경에 적절한 역할분담의 새로운 패러다임에서 정부의 역할을 규정하기란 쉽지 않은 일이다. 이것은 물론 변화된 사회에 대한 인식이나 관점의 차이에서 비롯되기도 한다. 예컨대 정보화사회를 전제로 할 경우에는 정보기술을 포

합한 첨단과학의 육성기능, 환경의 중요성을 전제로 할 때에는 환경보전기능, 민주사회를 전제로 할 때에는 통제기능 축소 등을 들 수 있다(권기현, 1999). 이러한 주장에 이의를 제기하는 사람은 없다. 그러나 문제는 정부의 고유한 역할에 관한 심층적인 논의가 따르지 않기 때문에 구체적으로 과연 어떤 기능을 어떤 부문에 어느 만큼 양도 또는 위임할 것인가에 대해서는 명확한 대안이 없다는 점이다. 환경보전에 관한 정부의 역할을 예로 들 수 있다. 즉 환경보전에 관한 기능을 지방정부에게 모두 양도할 것인가, 아니면 어느 정도 양도할 것인가, 그도 아니면 여전히 중앙정부가 전적인 권한을 유지할 것인가 하는 등의 문제는 기본적으로 환경에 대한 국가의 책임한계에 관한 논의가 선행되어야 한다.

특히 우리 나라에서는 역할분담에서 정부역할의 재조정을 단행해야 하는 배경이 취약한 편이었다. 정부혁신에 대한 기본적인 방향은 주로 선진국의 사례 또는 제도를 모방한 인상이 짙게 풍긴다. 물론 외국사례와의 비교가 반드시 필요한 것은 사실이나, 특히 선진국의 정부혁신은 모범적인 이상으로 간주되었다. 심지어는 동남아 국가의 성공사례까지 벤치마킹하는 일을 잊지 않고 있다. 물론 정부환경의 변화가 세계 모든 국가에게 공통적으로 해당되기 때문에 우리 나라만의 고유한 상황과 조건이 무의미할 수도 있다. 그러나 우리 나라의 역사·문화적 상황과 현실적 조건에 무관하게 세계적인 정부혁신의 사례를 별다른 거부감 없이 수용한다는 것은 문제가 있을 수밖에 없다.

김대중 정부가 들어선 이래 두 차례 공공부문의 혁신을 단행하였고, 제3차 정부조직개편이 곧 시행될 것이다. 이러한 정부개혁에서 알 수 있듯이 정부역할에 관한 본질적인 논의보다는 경제위기를 초래한 정부실패에 대한 극단적인 반감으로 정부역할의 축소가 논의되고 있다. 뿐만 아니라 이러한 논의를 전혀 결맞지 않게 세계화, 정보화, 분권화 등의 환경변화에 접목시키고 있다. 결과적으로 한국의 정부혁신은 정부환경의 변화에 대응하는 것도 아니며, 정부의 내생적인 혁신동기에서 비롯된 것도 아니며, 단지 정부에 대한 불신과 불만의 반작용으로 나타난 것이기 때문에 대단히 비합리적이고 비현실적인 모습을 띠고 있다. 어떤 면에서 보면 정부실패보다는 정경유착 등 정부실패와는 무관한 요인에 따른 정부역할의 축소를 내세우고 있는 것이다. 정부축소의 이유와 근거에 대한 심층적인 진단과 분석을 도외시한 채 선진국의 정부개혁 이념을 상징적으로 채택함으로써 정당성을 확보하는데 치중한 것이다(정용덕, 1999: 187).

민간경영기법의 도입 역시 분명한 목표를 정하지 못한 가운데 무차별적으로 이루어졌다. 경영기법의 적용은 또한 정부의 기구, 인력, 예산 등의 감축과는 별개

로 작용하였다. 즉 경영기법은 정부의 능률성을 제고하기 위한 수단인데 반하여 정부의 규모축소는 반드시 능률성을 가져오는 것이 아니기 때문이다. 작은 정부를 위하여 제한된 영역에서나마 강력한 정부역할을 요구하지만 어떠한 역할이 되어야 하는지에 대해서는 상관하지 않고 있다. 제2차 정부조직개편에서 기업경영 기법에 의한 정부진단은 내부 효율성을 높이기 위한 개혁이라는 점에서는 평가할 만하다(오석홍, 1999; 송희준, 1999). 그러나 정부의 고유한 역할에 대한 진단은 논의의 대상이 되지 못하였다. 역설적으로 정부의 축소마저 이루지 못하고 정부의 개입만 오히려 강화시킨 결과를 낳고 말았다. 이러한 상황에서 시장중심적 이념인 신자유주의에 의한 정부혁신으로 작은 정부를 실현하기에는 애초부터 불가능한 것이었는지도 모른다(송희준, 1999: 78).

따라서 여기에서는 정부·민간·국제부문 간의 새로운 패러다임의 역할분담을 위해서 정부역할이 어떠한 방법으로 규정되어야 할 것인가에 대하여 간단히 언급하기로 한다. 정부역할을 규정하는데 있어서 이미 지적한 바와 같이 현재의 기능을 전제로 하게 되면 정부의 고유역할을 판단하기가 어려워진다. 왜냐하면 전통적 패러다임에서와 같이 정부부문에서 수행하던 역할이 고정되어 있기 때문에 역할분담은 기존 역할을 수정하는 수준에서 규정될 가능성이 높기 때문이다. 예컨대 국가의 사회복지에 대한 역할 또는 기능을 규정할 때에는 각국의 사정에 따라 달라질 수 있다(권기현, 1999: 15). 이것은 결국 정부의 고유한 역할보다는 국가가 처한 현실적 상황에 따라 정부역할이 규정되고 있는 것을 나타낸다(Borre and Goldsmith, 1995: 18-19). 물론 정부역할이 현실을 무시할 수는 없다. 새로운 패러다임의 역할분담이라는 것도 사회 문화적 조건과 현실적 상황에 의존한다면 패러다임 변동의 가능성을 심하게 회색시켜버리고 말 것이다. 즉 정부·민간·국제부문 간의 역할분담의 가능성은 애초부터 각국의 사정에 따라 결정되기 때문에 새로운 패러다임의 일반화가 무의미한 것이 되고 만다.

요컨대 새로운 패러다임에서의 정부역할은 단순히 일정한 기능을 다른 부문에 양도·위임할 것인가에 의해 결정할 것이 아니라 백지상태에서 정부의 고유한 역할이 무엇인가를 기준으로 평가해야 한다(박우순, 1997; 송희준, 1998). 즉 정부의 고유한 역할이 무엇인가를 먼저 진단하는 것이 가장 우선적인 과제이다. 다음으로 고유한 역할을 정부가 효율적으로 수행할 수 없을 때, 비로소 역할수행의 능률적인 수행을 위하여 다른 부문의 지원을 고려해 볼 수 있다. 여기에서 주의해야 할 점은 정부가 고유한 역할을 수행할 수 없다고 해서 그 역할이 다른 부문에 완전히 양도되는 것이 아니기 때문에 책임과 권한은 여전히 정부의 영역에 속

한다(박우순, 1997).

예컨대 국방·외교가 국가의 고유한 역할이라면 어떠한 경우에도 다른 부문에게 양도될 수 없다. 다만 역할의 효과적인 수행을 위하여 민간 또는 국제부문의 전문성과 경험에 의존할 수는 있으나 결과에 대한 책임은 정부에게 있다. 이것은 역할이 아니라 역할수행의 수단을 다른 부문에 위임하는 것을 말한다. 즉 정부의 고유한 역할 자체를 위임하는 것이 아니라 역할의 효과적인 수행에 필요한 수단을 가진 부문에게 의존하는 것이다. 이러한 것을 일반적으로 집행기능이라고 하며, 재량의 여지가 있기 때문에 다른 부문에게 위임 처리할 수 있다(정용덕, 1999: 24-25). 현재 시범적으로 시행되고 있는 책임운영기관제도는 바로 이러한 정부의 역할가운데 집행에 해당하는 기능을 민간에게 위임한 것이라고 볼 수 있다(유훈, 1999: 57-58).

결론적으로 새로운 역할분담의 패러다임에서 정부역할은 타 부문의 영향을 받지 않을 수 없다. 그러나 정부의 고유한 역할이 결정되지 않은 상태에서 다른 부문과의 역할관계만을 고려하면 결국 역할분담의 패러다임에 혼란이 초래될 수 있다. 따라서 우선 정부가 무엇을 반드시 해야 하고 무엇을 하지 말아야 하는가를 분명히 진단할 필요가 있다(박우순, 1997; 송희준, 1998). 물론 이러한 작업이 손쉬운 일이 아니지만, 새로운 패러다임에서 부문간의 역할분담의 균형과 안정을 회복하기 위해서는 반드시 선행되어야 할 과제이다.

VI. 결 어

국제환경과 이념의 변화는 분명히 정부 역할에 커다란 변동을 가져오고 있다. 정부역할은 민간부문과 국제부문의 성장과 발전에 의해 많은 영향을 받고 있는 것도 부인할 수 없다. 역할분담의 새로운 패러다임에서는 정부의 전통적 우위를 부정하고 다른 부문과의 경쟁과 갈등 그리고 협력과 조화를 인정한다. 국제화 시대에 즈음하여 정부의 고유한 역할이라고 해서 신성 불가침의 영역으로 간주되지는 않는다. 새로운 패러다임에서는 기본적으로 특정 부문의 고유영역이 존재할 가능성은 크지 않다. 그만큼 부문간의 교류가 활발한 동시에 경쟁이 가속화되고 있기 때문이다. 특정 부문의 역할은 거의 언제나 다른 부문의 견제와 균형의 기대에 노출되어 있다.

부문간의 역할과 영역이 개방되어 있다고 해서 특정부문이 다른 부문에 의해서

완전히 잠식되거나 사라지는 것은 아니다. 각 부문은 자신의 고유한 역할을 확보하고 나아가 다른 부문의 역할을 보다 효율적으로 수행하는 방법과 전략을 끊임 없이 모색한다. 각 부문은 경쟁과 갈등을 겪으면서 사회적 문제를 해결하는 능률적인 방법을 발견해 낼 수 있을 것이다. 20세기말까지 경쟁적 우위를 차지하던 정부가 21세기에 민간과 시장에 자리를 내어주고 말았으나, 다시 우위를 회복할 수도 있을 것이다. 일부 인문·사회과학자들이 주장하는 것처럼 민간부문의 시장이나 비정부기구가 정부를 완전히 대체할 대안이 될지도 모른다.

정부의 역할이 축소되고 정부의 권위가 훼손되고 있으나, 사회를 움직이는 메커니즘으로서 정부는 당분간 여전히 세력을 유지할 것이다. 이 가운데 정부는 과거의 전통과 권위에 안주할 것이 아니라 보다 적극적인 노력을 통하여 역할의 양적인 팽창보다는 질적인 강화에 초점을 기울여야 할 것이다. 이러한 목적을 실현하기 위해서는 정부부문 내 내부관리(internal management)의 합리화 작업에 최선을 다해야 할 것이다. 외부의 세력에 의한 역할축소를 당연하게 받아들일 것이 아니라 역할수행의 경쟁력을 길러나가야 할 것이다.

참고문헌

- 강수돌 역, 「세계화의 뒷: 민주주의와 삶의 질에 대한 공격」, 서울: 영림카디널, 1997.
- 공병호·박종찬, 「준정부부문의 현황과 개선방향」, 서울: 자유기업센터, 1998.
- 곽해선, 「DJ노믹스: 꼭 알아야 할 김대중 정부의 경제정책」, 서울: 21세기북스, 1999.
- 권기현, “지식정보사회에 대응한 정부개혁에 관한 연구,” 「행정논총」 제37권 제2호, 1999, pp. 3-21.
- 김광용, “정보화정부론,” 「행정논총」 제33권 1호, 1995.
- 김대중, “문화는 숙명인가,” 「아시아적 가치」, 서울: 전통과 현대, 1999.
- 김동욱, “정보화 관점에서의 생산적 복지정책의 시론적 검토,” 「행정논총」 제37권 제2호, 1999, pp. 23-45.
- 김영화·이옥희 역, 「복지와 이데올로기」, 서울: 한울아카데미, 1999; V. George and P. Wilding, *Welfare and Ideology*, 1994.
- 김우창, “세계화 시대의 개혁과 인간,” 「비평」, 서울: 생각의 나무, 2000.

- 김윤태, 「제 3의 길: 토니 블레어와 영국의 선택」, 서울: 새로운 사람들, 1999.
- 김준기, “한국 비영리단체(NPOs)의 사회·경제적 역할에 대한 연구,” 「행정논총」 제37권 제1호, 1999, pp. 111-135.
- 노대명 역, 「제 3의 길은 없다」, 서울: 당대, 1999.
- 리관유, “문화는 숙명이다,” 「아시아적 가치」, 서울: 전통과 현대, 1999.
- 문태훈, “한국에 있어서의 정부와 기업간의 관계,” 「한국행정학보」 제27권 제2호, 1993, pp. 471-492.
- 박길부 역, 「국가의 종말」, 서울: 한국언론자료간행회, 1996; O. Kenichi, *The End of the Nation State*.
- 박우순, “부산시 행정조직의 리엔지니어링: 적용가능성의 시론적 진단,” 「대학원 논문집」 제22권, 동아대학교 대학원, 1997, pp. 239-271.
- 박우순, “정부조직개편의 통념적 논리에 대한 몇 가지 이견,” 한국정치학회 국가전략특별학술회의 발표논문, 1998. 12. 4.
- 박정택, “새로운 국제행정 개념의 탐색,” 「한국행정학보」 제27권 제1호, 1993.
- 박태일, 「‘제 3의 길’의 실체」, Prime Business Report, 서울: 현대경제연구원, 1999.
- 삼성경제연구소, 「디지털 혁명의 충격과 대응」, 서울: 삼성경제연구소, 1999.
- 서상목 외, 「김대중 정부의 경제개혁」, 서울: 경제자유찾기모임, 1998.
- 송하중, “공공부문과 민간부문의 역할 정립,” 임주영 편, 「공공부문 혁신을 위한 연구(I)」, 한국조세연구원, 1998.
- 송희준, “정보통신, 과학기술 및 교육부처 조직개편방안,” 「IMF시대, 경제관련 정부조직 어떻게 변해야 하는가?」, 한국행정학회 1998년도 정부조직개혁세미나 발표논문, 1998.
- 송희준, “국민의 정부 중앙정부개혁의 중간평가,” 「행정논총」 제37권 제2호, 1999, pp. 73-98.
- 오석홍, “국민의 정부」 제2차 정부조직개혁 - 경영진단조정위원회의 활동 -, 「행정논총」 제37권 제1호, 1999, pp. 73-92.
- 유 훈, “책임운영기관에 관한 연구,” 「행정논총」 제37권 제1호, 1999, pp. 57-72.
- 이도형, “한국 국가 - 사회관계의 변화에 따른 국가기능의 재정립방향,” 「한국행정학보」 제26권 제2호, 1996, pp. 281-308.
- 이병천, “디제이노믹스는 우리의 희망인가? 1: 경제 위기인식 및 경제철학과 관

- 런하여, 「당대비평」 1998년 가을·겨울 합본호, pp.285-312.
- 임혁백, 「시장·국가·민주주의」, 서울: 나남, 1994.
- 정대화 외, 「김대중정부의 개혁 대해부」, 서울: 지평, 1998.
- 정용덕, “정부와 시장간의 관계: 행정학적 관점,” 「공공정책연구」 제 5 권, 1998, pp. 31-57.
- 정용덕, “중앙국가의 관청형성: 1982~1997,” 정용덕 외, 「합리적 선택과 신제도주의」, 서울: 대영문화사, 1999.
- 정용덕·최태현, “한국자본주의 국가의 기능과 기구, 1982~1997,” 「행정논총」 제37권 제 1 호, 1999, pp.21-56.
- 주명건 역, 「시장 대 국가」, 서울: 세종서적, 1999, Yergin, D. and Stanislaw, J., *The Commanding Heights*, New York: Simon & Schuster.
- 최종원, “한국의 정부 - 기업관계 진화과정분석,” 「행정논총」 제37권 제 1 호, 1999, pp.137-174.
- 한상진·박찬욱 공역, 「제 3 의 길」, 서울: 생각의 나무, 1998; Giddens, A., *The Third Way: Renewal of Social Democracy*.
- 홍준형, “신공공관리론의 공법적 문제 - 공무원인사제도개혁을 중심으로 -,” 「행정논총」 제37권 제 1 호, 1999, pp.93-110.
- Broad, R. and Canvanagh, J. “The Death of the Washington Consensus,” *World Policy Journal* Fall, 1999, pp. 79-88.
- Harris, B. “Governing from New Vistas,” <http://www.govtech.net/publication/visions/nov99vision/analysis.shtm>, 1999.
- Kettl, D. *Government by Proxy: Mismanaging Federal Programs*. Washington, D.C.: CQ Press, 1988.
- Kooiman, J. “Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity,” J. Kooiman, ed., *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, London: Sage, 1993.
- Kuttner, R. *Everything for Sale: The Virtues and Limits of Markets*, New York: Alfred A. Knopf, 1998.
- Peters, B. G. *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 1996.
- Saffo, P. “The End of Government Monopoly,” <http://www.govtech.net/publications/vision/saffor/saffo.shtm>, 1999.

Salomon, L. M. "Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action," *Public Policy*, 1981, pp. 29.

Toffler, "A. Strategies for Survival," An Interview by B. Harris, <http://www.govtech.net/publications/visions/nov99vision/toffler/toffler.shtml>, 1999.