

## 신공공관리론의 비판적 고찰과 적용방안

- 책임경영기관과 책임경영체를 중심으로 -

양 기 용 (경기개발연구원 연구위원)

공공부문의 개혁을 위한 접근법으로 선진외국에서는 신공공관리론적인 접근방법이 강조되고 있다. 이러한 신공공관리론적인 공공부문 개혁은 그 동안 공공조직이 구조적인 문제와 절차상의 여러 가지 불합리성으로 인하여 조직 구성원들이 나름대로의 역량을 발휘하지 못했다는 전제하에서 출발하였다. 따라서 조직구조와 판권방식의 변화를 통하여 조직내 책임성과 자율성이 증대를 가져오고, 궁극적으로는 공공조직의 효율성과 고객 만족도 증대라는 목표를 실현하고자 추진되고 있다. 이러한 신공공관리론적 공공개혁의 대표적인 대안으로 책임임무영기관이 적용되고 있다. 이 논문은 책임임무영기관 등 신공공관리론적에 끈거한 공공관리혁신의 한국적 적용이 가지는 한계를 조직구성원의 능력문제, 다른 행정가치와의 충돌의 문제, 한국적 행정환경의 한계 등을 중심으로 비판적으로 고찰하였다. 아울러 책임임무영기관의 운영보다는 조직 구성원들의 능력발전을 세도적으로 유도하고 증가된 권한과 책임하에서 나름대로 조직내 역량을 증대하기 위한 책임경영체의 운용을 제안하고 있다.

### 1. 시작하며 : 새로운 사회변화와 공공부문의 대응

21세기를 맞이하면서 우리 사회의 모든 부문은 새로운 변화에 직면하고 있다. 특히 그간의 가치와 생활양식 그리고 생산과 소비 방식에 대한 의구심이 우리 사회의 주된 담론의 핵심으로서 제기되고 있다. 이와 같은 심각한 변화의 소용돌이 안에서 우리 사회는 IMF 금융체제라는 경제적 위기를 겪었으며, 이러한 경제적 위기를 단순히 경제현상으로 한정하거나, 그 경제적 위기의 원인과 동인을 대한민국이라는 공간적 범위에 한정할 수 없다는 점을 실감하게 되었다.

이러한 위기상황에서 우리 사회의 모든 부문에 대한 문제점이나 모순이 지적되었고, 이를 해결하고자 하는 움직임이 사회 각 부문에서 진행되었다. 경제부문에서는 20세기 동안에 서구 자본주의 경제의 원동력으로 작용하였던 경직된 대량생산체제에 대한 근본적인 비판이 제기되었다. 한국 경제를 견인하여 왔던 대규모 시설중심의 제조업이 가지는 한계가 지적되었고, 보다 유연한 생산방식(flexible production system)을 적용할 필요성이 주장되었다. 유연하고 탄력적인 생산방식에 따른 노동시장 및 고용구조의 유연성과 탄력성이 강조되었고, 그에 따른 제도적 장치를 마련하는데 상당한 시련을 겪기도 하였다. 한편 세계적인 범위에서 진행되고 있는 자본과 기술의 이동은 그 규모와 속도에 있어서 이전과 비교할 수 없을 정도의 큰 변화를 보였다. 그리고 특정 기업이나 지역이 더 이상 상징적인 권위나 법·제도에 의해서 한정되거나 안정성이 보장되지 않게 되었다. 이것은 범지구적으로 연계되어 있는 자본과 기술 그리고 정보의 빠른 흐름 안에서 기업이나 지역 그리고 지방정부가 어떠한 특화된 분담기능을 수행하는가에 따라 기업은 물론 지방정부의 위상이 결정되는 냉혹한 경쟁에 직면하게 되었음을 보여주었다.

결국 우리 사회는 지난 2년 동안 생산양식의 변화에 따른 산업구조의 개편과 그와 관련된 구조적인 변혁을 경험한 동시에 그 동안의 우리 경제구조의 모순과 새로운 경제질서에 대한 적응력 부족, 그리고 단기적인 금융 차익을 추구하는 외국자본의 유출에 기인한 유동성 부족위기를 동시에 경험해야만 했다. 지난 2년 동안 사회의 안정성을 위협했던 사회·경제적인 전반적 구조조정과 물질적·정신적 고통과 부담을 사회적으로 체화하고 감수하는 모든 과정을 조율하고 그 방향성을 제시하는 역할은 결국 공공부문이 담당할 수밖에 없었다. 한편 이 과정에서 공공부문은 과거 60년대 이후 30여년 동안 외적 성장을 추구하였던 행정체제가 가지는 비효율성이 국가적인 위기를 가져온 원인 중의 하나라는 인식에 의해서 공공부문의 혁신에 대한 필요성이 다시 한번 강조되었다. 그에 따른 공공부문의 혁신방향은 기존 공공조직의 감축과 함께 관련된 조직관리제도를 개선함으로써 공무원 인력이 보다 능동적으로 작동할 수 있도록 유도하고자 하는 움직임으로 해석할 수 있다.

이는 공공인력감축 이후 신분적 안정성이 감소된 공공조직에 보다 실질적인 업무수행역량을 강화한 뒤, 새로운 미래를 준비하는 과업을 담당하도록 하는 데 있다. 따라서 적극적인 업무수행에 장애가 되는 관련 제도를 개선한 뒤, 필요한 제도상의 권한을 부여하고 실질적인 업무수행 결과나 성과에 대해 책임을 묻는 방식으로 전반적인 관리방향의 전환이 시도되고 있다. 이와 같은 공공부문의 혁신은 중앙정부에만 한정되지 않는다. 오히려 지방정부에서 공공관리의 개혁과 제도개선이 보다 선행될 필요가 있으며, 이는 실제적인 혁신의 성과가 가시화되고 국민이 실감하기 위해서는 주민들과 실질적인 접촉이 이루어지는 지방정부차원에서 혁신과 공공조직의 능력강화가 중요하기 때문이다. 이러한 노력은 단순히 공공조직의 비효율성이나 문제점을 시정하기 위한 소극적인 노력이기보다는 21세기가 요구하는 새로운 공공부문의 역할 특히 지방정부의 역할과 모습을 달성하기 위한 필요성에서 그 의미를 찾을 수 있다. 이 글에서는 선진 외국의 신공공관리주의적 공공부문 혁신경험과 그 한계를 검토하고 새로운 변화에 대응하기 위해 지방정부에 요구된다고 판단되는 책임경영제도의 도입에 대해 살펴보자 한다.

## 2. 선진외국의 신공공관리주의적 정부혁신과 한계

### 1) 신공공관리이론적 행정개혁방향

1980년대 이후 미국과 영국 등 선진 외국들은 그들의 국가경쟁력을 좌우하는 핵심적인 요소 중 하나로 공공부문의 혁신과 정부의 경쟁력강화로 삼아 지속적인 정부개혁을 진행하여 왔다. 이러한 정부개혁방향은 이들 선진 외국 국가들의 경제적인 위기상황을 극복하고자 하는 움직임과 밀접하게 관련되어 있다. 1970년대 두 차례의 에너지위기는 대규모 설비를 기반으로 한 대량생산체제의 경쟁력을 크게 약화시켰다. 신흥공업국가들과의 경쟁, 노동과 환경을 둘러싼 국내적 갈등 등은 이들 국가들의 전반적인 경제적 경쟁력을 더욱 약화시켰으며, 이에 대한 반작용으로 미국과 영국에서는 보수주의 정부의 출범을 경험하게 되었다. 1980년대에 들어와 보수주의적인 시장질서를 강조하는 신우파(New Right)적 정치이념이 강력하게 대두되었으며, 이에 따라 공급경제학에 근거한 기업에 대한 적극적 지원이나 기업에 대한 규제완화 그리고 작은 정부를 지향하는 정책에 따라서 복지예산의 감축과 노동운동에 대한 강력한 대응 등 구체적인 행정적인 조치가 뒤따랐다.

이와 같이 1980년대에 등장한 정치적 이념과 행정부의 정책 등은 1990년대에 들어와 매우

구체적인 공공부문의 혁신조치로 이어지고, 20세기 중반부터 지속적으로 확장되어 온 공공부문의 비효율성에 대한 비판이 증대되면서, 기본적으로 정부역할의 축소가 제기되었다. 이를 선진 국가들은 정부역할을 대신할 수 있는 부문을 시장(market)에서 찾을 수 밖에 없었으며, 그에 따라 공공영역의 민영화, 민간위탁 등의 방식으로 민간부문이 공공서비스 공급과정의 대안으로 등장하게 되었다. 결국 1990대 들어와 행정 그리고 행정학이 경험하고 있는 가장 큰 변화는 행정의 독점적인 위상 그리고 배타적인 성격의 변화라고 할 수 있다. 행정현상은 더이상 과거 행정이 경험한 바 있는 권력에 기초한 일방적인 그리고 시혜적인 행정행위보다는 쌍방적이고 상호 의존적인 계약관계로의 전진적인 변화가 진행되고 있다고 지적되고 있으며, 이러한 독점적인 위상악화는 공공서비스 공급에서 가장 두드러지게 나타나고 있다(Blundell and Murdock, 1997: 28). 결국 이와 같은 방향은 공공부문에도 시장질서와 같은 경쟁원리를 적극적으로 도입하고자 하는 움직임으로 이어지게 된다.

정치적인 구호와 이념 그리고 행정부의 성격에 관계없이 영국, 미국, 호주, 뉴질랜드 등 각국의 행정개혁은 유사한 내용으로 진행되어 왔다. 즉 대부분의 행정개혁의 노력이 ‘행정의 질은 높이고 비용은 줄이자(works better and costs less)’라는 어떻게 보면 이율배반적인 명분을 가장 우선적인 목표로 삼고 전개되고 있다. 따라서 정책수단으로서의 새로운 포장-정부의 재창조(reinvention), 재구조화(restructuring), 업무과정의 조정(re-engineering), 민영화(privatization), 방향설정(steering)-에도 불구하고, 이들 각국은 결국 공통의 목표로 공공부문의 효과성과 효율성의 증대, 공공기관의 대응성 향상, 공공지출의 절감, 책임성의 확보 등 행정학이 궁극적으로 추구하는 목표들에 제한되어 있다(Boston, et al., 1996). 흔히 이러한 행정개혁방향은 신공공관리주의라는 이름으로 불리워지고 있다.

신공공관리주의적 행정개혁의 기본방향은 시장원리의 공공부문에로 적용이라고 할 때, 기존에 공공부문이 담당하던 역할을 경쟁적인 원리를 통하여 민간부문에서 제공받고, 아울러 정부 규모와 비용의 축소를 위하여 민간부문에서 사용되고 있는 여러 가지 관리기법들을 적용하고, 특히 성과와 고객을 중시하는 탄력적인 관리체계, 정보기술의 적극적 활용 등 조직 외형이나 구조보다는 운영기술을 강조하는 방향으로 전개되고 있다(Ingraham, 1997: 총무처 직무분석기획단, 1997).

Hood(1991)는 공공관리부문에서 새롭게 전개되고 있는 특징적인 메가트랜드로 다음과 같은 8가지 경향을 지적하고 있다.

- (1) 분권화와 재구조화 : 기존 계층제를 통한 정치적 과정과 통제로부터 관리를 분리시키기 위해서 중앙집권적 관리에서 지방분권적 서비스제공 관리로 전환
- (2) 고객과 고객의 영향력 증대 : 시민현장제도가 시사하듯 일반시민은 수혜적인 서비스 이용자가 아닌 공공서비스에 대한 선택과 평가
- (3) 공공서비스 구매자와 공급자의 분리 : 공공부문이 공공서비스의 독점적인 공급자 지위가 아닌 민간부문으로부터 공공서비스를 구매할 수 있다는 인식에서 양자의 분리
- (4) 시장질서 경쟁원리 적용 : 공공서비스 공급에 있어서도 복수의 경쟁체제를 도입하고 시장에서 사용되는 비용, 사용료 개념의 도입 및 확대
- (5) 민영화와 계약제 도입 : 공공서비스의 계약을 통한 외부화(contracting-out), 경쟁입찰, 민간부문과 비영리조직 등과의 새로운 관계설정
- (6) 성과와 책임성의 강조 : 지방정부 및 조직단위의 실적과 책임성 확보

(7) 유연성의 증대 : 분권화, 서비스제공, 고객에의 접근도에 있어서 공공부문의 유연성 증대와 인력, 조직, 보수, 근무조건의 유연성 확보

(8) 정보관리의 중요성 : 재정적 효율성과 서비스 효과성을 측정하고 이를 관리체계로 전환하기 위하여 정보관리의 중요성 강조

한편 국내학자들도 매우 유사한 견해를 표명하고 있다. 윤영진 외는(1999, 30-31) 뉴질랜드의 경험을 분석하면서 신공공관리주의는 공공조직과 민간조직을 동일한 기반 위에서 관리되어야 한다는 전제하에 성과에 대한 책임성의 강조, 관리기술에 대한 관심, 관리통제기능의 하부이양, 관료조직기능의 분산, 공공서비스의 민간위탁, 계약방식의 도입, 민간부문 관리방식의 모방, 금전적 인센티브 활용, 비용절감과 감축관리 등이 강조되고 있다고 소개하고 있다. 서순복은 외국의 신공공관리에 대한 내용을 정리한 뒤 신공공관리의 특징으로 첫째, 경쟁원리, 민간경영기법의 도입, 민영화 등 시장과 유사한 메카니즘을 활용하고, 둘째, 권한의 하부이양과 관리상의 신축성 부여 등과 같은 분권화, 셋째, 성과와 품질향상을 중요시하는 고객중심주의 등을 주요한 특징으로 거론하고 있다(서순복, 1999: 133). 지금까지의 논의를 종합한다면 결국 신공공관리주의적인 행정개혁방향은 단순한 관리기법상의 변화라기보다는 새로운 패러다임의 등장이라고 할 수 있다. 즉 기존의 계층제적 통제와 내부관리중심에서 경쟁과 탄력적 자율성이 그리고 성과가 강조되는 행정으로의 변화라고 하겠다.

## 2) 신공공관리이론에 입각한 책임운영기관 운영

### (1) 책임운영기관의 의의

앞에서 언급한 신공공관리주의에 입각하여 선진 외국에서 시행하고 있는 여러 관리방식 중 새롭게 강조되는 가장 특징적인 관리제도로 책임운영기관을 들 수 있다. 책임운영기관이란 사업적·집행적 성격의 행정기관이 공공성을 유지하면서도 시장원리에 따라 운영하는 기업형 정부조직을 의미하며, 기관운영의 독립성과 성과관리제의 적용을 주된 관리방식으로 채택한 공공기관을 의미한다. 이러한 책임운영기관제도는 기관장에게 예산 및 인사·조직관리 등에 있어 대폭적인 자율성을 부여하는 한편 명확한 조직목표를 설정하고 그 성과를 철저히 평가하는 등 성과관리 요소를 도입한 정부기관을 의미한다.

책임운영기관은 영국의 Next Steps사업의 책임집행기관(executive agencies), 뉴질랜드의 독립사업기관(crown entities), 호주의 행정지원부(department of administrative services) 산하의 사업소(business units)와 일부 독립기관들(statutory authorities), 캐나다의 특별운영기관(special operating agencies), 그리고 미국의 책임성과기관(performance-based organizations) 등이 대표적인 예이다. 이러한 책임운영기관을 설립하는 이유는 서비스 전달 및 집행기능을 정책결정기능과 분리하여 서비스 전달기능의 자율성을 부여한 뒤 행정서비스의 질과 효율성을 높이는데 있다(김근세, 1999).

이러한 책임운영기관은 신공공관리주의와 신우익의 시장통치모형(market governance)에 기초한 조직의 분권화와 외재적인 보상보다는 직무와 관련된 내재적인 재량권의 증가에 따른 직무수행의 동기부여증대를 강조하는 관청형성모형(bureau-shaping model)에서 그 이론적 기초를 찾을 수 있다. 책임운영기관의 주요 특징은 다음의 몇 가지 기본적 개념에 기초하고 있다(김근세, 1998: 141-142; 유훈, 1999: 62-64).

① 정책결정과 정책집행의 분리 : 정책을 결정하거나 개발하는 정책부서와 직접 서비스를 전달하거나 집행하는 기능을 분리하여, 정책결정은 중앙부서의 전통적인 부서에서 담당하도록 하고, 정책의 집행은 서비스 전달기관이 전담하게 한 뒤, 이를 서비스 전달기관에 신축성과 자유재량성을 부여하여 조직운영의 능률성을 높이고자 한다.

② 기업문화와 경쟁의 도입 : 책임운영기관은 공공조직에 기업문화를 도입하고자 하는 가장 전형적인 사례이다. 기업방식의 예산 및 회계제도의 도입이나 책임운영기관의 장을 공개모집에 의하여 발탁하여 민간기업과 유사하게 운영하고자 시도한다. 따라서 책임운영기관은 민간기업이나 다른 공공기관과 경쟁하는 방식을 도입하는데 적합한 공공기관을 우선적으로 선정하여 추진한다.

③ 관리자의 재량성 부여 : 책임운영기관은 민간기업과 같이 운영하기 위하여 기관의 관리자에게 조직·인사·예산면에서 재량권을 부여하여 신축적 운영을 가능케 한다.

④ 성과에 대한 책임 : 전통적인 관료조직이 누리는 신분상의 안정성을 보장하기보다는 충분한 재량성을 부여하는 대신에 관리자로 하여금 그 성과에 대하여 책임을 지도록 유도한다.

## (2) 외국의 책임운영기관 운영 경험

영국의 행정개혁과정을 분석 정리하면서 Oliver와 Drewry는 영국의 경우 어떠한 그랜드 디자인이나 치밀한 사전계획에 의한 개혁이 이루어지기보다는 점증적이고 단계적인 과정을 통하여 부작용을 최소화하고 저항을 극복하면서 행정개혁을 추진하였음을 지적하고 있다. 그러나 이 과정에서도 세 가지 뚜렷한 변화방향을 지향하고 있는 데 그것은 첫째, 소비자 권한의 강화(empowering the consumer)를 통한 시민위상 정립, 둘째, 계약에 의한 정부(government by contract), 셋째, 공공서비스제공에서 정치성 배제(taking the politics out of public service provision) 등이다(Oliver and Drewry, 1996: 26-43). 이런 영국의 행정개혁방향을 가장 잘 드러내 주는 조치가 바로 책임집행기관(executive agency)제도이다.

영국의 책임집행기관은 Ibbs 보고서에 기초한 Next Step 사업의 중심적 내용으로 1988년 2월 정부출판소(HMSO) 등 12개 기관을 시작으로 1998년 현재 특허청, 조달청, 의약품안전청, 운전면허시험소, 여권관리청, 통계사무소, 기상청 등 약 142개의 책임집행기관을 설치하여 총 37만명의 소속 공무원이 근무하고 있으며, 이는 영국 전체공무원의 약 80%를 차지하고 있는 것으로 나타났다(기획예산처, 1999). 영국의 책임집행기관은 각 부처에 소속되어 있으면서 독자적인 관리자율성을 확보하고, 기본문서(framework document) 작성을 통하여 성과계약을 맺어 통제를 받고 있다. 부처 장관은 책임운영기관 운영의 전반적인 자문을 위해 부처자문회의를 두고 있다. 기본문서는 기관의 임무, 주무부처장관과 기관장과의 권한과 책임관계, 사업계획, 재정 및 인사권의 위임사항 등을 규정하는 핵심적인 문서로 3년마다 재검토되어 기관의 존속, 민영화 등을 심사한다. 이러한 기본문서를 근거로 책임집행기관은 성과목표가 포함되어 있는 연도별 사업계획(business plan)을 결정하고, 각 기관은 목표달성을 포함된 연간백서를 매년 발행하여 성과관리체계를 지향하고 있다(김근세, 1999: 5-6).

한편 책임집행기관의 장은 공개경쟁을 통하여 3~5년 임기로 임명되며, 조직운영의 재량권을 행사하게 된다. 재정적인 측면에서 독립기금법에 의해 민간기업과 같은 재무관리를 할 수 있으며, 자본지출과 차입과 잉여금을 보유할 수 있어 독립채산제를 가능케 하고 있다. 인사관리측면에서도 중하위직 공무원에 대한 채용, 직급설정, 보수결정, 교육훈련 등에 관한 권한을

행사하고 있으며, 성과상여금도 자율적으로 지급할 수 있어 고용주로서의 역할을 행사하고 있다(김근세, 1999: 6).

영국의 경우 책임집행기관으로의 전환이 각 기관의 성과와 효율성을 향상하였다는 주장과 이들간의 명확한 인과관계를 규명하지 못했다는 주장이 있으나, 일반적으로 다음과 같은 긍정적인 결과를 초래하였다고 주장된다(Oliver and Drewry, 1996: 91). ① 책임집행기관으로서 기관정체성을 갖게 된다. ② 책임집행기관내 조직구성원들간의 팀워크를 유지할 수 있다. ③ 책임집행기관으로 하여금 자신들의 두 고객(일반 서비스이용자와 내부고객인 해당 부처)과 기관간의 명확한 관계설정을 할 수 있게 도움을 준다. ④ 기능과 권한이양을 용이하게 한다. ⑤ 책임집행기관내 의사소통을 원활하게 한다. ⑥ 의사결정에 조직 구성원들의 참여를 용이하게 한다. ⑦ 명확하고 강력한 목표를 설정함으로써 업무추진의 효율성이 증가한다.

한편 영국에 비해서 보다 급격한 행정개혁을 경험한 뉴질랜드의 경우에는 문서보존소, 국립도서관, 도로안전사업소, 해양안전청, 국립보건원, 국유재산관리공단 등 사업적 성격의 정부기관과 정부투자기관 등 400여개를 1988년부터 부처로부터 독립사업기관(Crown Entity)으로 개편하였다. 소속직원 중에는 민간인도 많이 포함되어 있는 등 영국에 비해서 민간조직의 형태와 경영요소를 보다 많이 보유하고 있다(기획예산처, 1999).

1990년대에 있어 정부혁신의 가장 상징적인 경험으로 인용되고 있는 뉴질랜드의 경우에는 다음과 같은 정부혁신의 원칙에 충실하려고 노력하였다(Boston, et al. 1996). ① 정부는 비정부부문에 의해서 효율적으로 수행될 수 없는 영역에만 관여해야 한다. ② 공공부문의 상업적 성격의 조직은 민간기업형태로 조직되어야 한다. ③ 정부부처, 독립사업기관, 개인 구성원 등의 목표는 가능한 분명하고 명확하게 언급되어야 한다. ④ 상호간에 갈등이 야기될 수 있는 권한과 책임은 반드시 분리된 개별 조직에 맡겨져야 한다. ⑤ 장관은 각자가 원하는 결과(outcomes)를 선택하고 산출물(outputs)을 구입하는 책임을 맡으며, 각 기관의 장은(독립사업기관을 포함) 원하는 산출물을 생산하기 위하여 요구되는 투입물(inputs)에 대한 결정권한을 가져야 한다. ⑥ 정부의 지원을 받는 공공서비스는 반드시 경쟁체제를 통하여 공급되어야 하며, 서비스의 양, 질, 비용과 관련해서는 서비스 생산자의 선호가 아닌 그 서비스를 구입하는 구매자 선호에 따라야 한다. ⑦ 기구편제는 반드시 공급자 포획범위를 최소화할 수 있도록 편성되어야 한다. ⑧ 대리인 비용이나 거래비용(transaction costs)을 최소화할 수 있도록 통치구조(governance structure)에 마련되어야 한다. ⑨ 행정의 효율성과 대응성을 높이기 위해서는 의사결정권한은 집행이 이루어지는 현장에 가능한 가깝게 위치해야 한다.

이와 같은 공공부문 혁신 원칙에 충실한 구체적인 제도로 독립사업기관을 들 수 있다. 뉴질랜드의 독립사업기관은 국가소유이나 법률적으로 독자적인 조직으로 주무부처장관은 독립사업기관을 감독하는 이사회를 구성하여 간접적으로 책임성을 확보하고 있으며, 각 독립사업기관은 이사회를 구성하여 이사회의 지휘감독을 받고 있어 영국의 경우보다 더욱 독자적인 지위를 가지고 있다. 기관의 법적 지위는 기관별로 차이가 있으나, 각 기관은 책임성문서(Document of Accountability)와 성과계약서(Performance Agreement)를 계약형태로 체결하여 성과에 대한 책임성을 확보하고 있다. 기관장은 고용주로서 모든 인사권을 행사하며 예산운영에 있어서도 전권을 행사하며, 독립사업기관의 구성원은 더이상 공무원의 신분을 갖지 않는다(김근세, 1999: 8).

한편 캐나다의 경우에는 영국의 책임집행기관을 벤치마킹하여 1990년부터 특별운영기관

(Special Operating Agency)제도를 설치하여 현재 여권관리국, 특허청, 훈련개발원, 정부기록보존소, 과산감독청 등 19개 특별운영기관을 운영하고 있다(기획예산처, 1999). 현재 특별운영기관에 소속되어 있는 공무원은 약 6,000여명으로 연방정부인력의 4%정도를 차지하고 있다. 캐나다의 특별운영기관은 영국이나 뉴질랜드의 경우보다 급격한 변화를 추진하지는 않았으나, 주무부처 소속이라는 점에서 제약된다고 하겠다. 캐나다 특별운영기관은 재정위원회에 의해서 설립되고, 업무성과에 대해서는 성과계약을 통해서 주무부처의 장관과 차관에게 책임을 지게 된다. 캐나다 특별운영기관의 소속 직원은 공무원신분을 유지하면서 기존 공무원법의 적용을 받아 자율성이 제약될 수밖에 없으나, 특별운영기관이 공공부문 노사관계법에 의해서 독자적 고용주(separate employer status)를 가지게 되면 직위분류와 보수체계에 관한 독자적인 권한을 가지게 된다(김근세, 1999: 9-12).

지금까지 살펴본 영국, 뉴질랜드 그리고 캐나다의 책임운영기관은 행정개혁의 성격에 따라 그리고 주어진 정치적 여건에 따라 약간의 차이가 있음을 발견할 수 있다(표 1 참조). 그러나 공통적으로 정책결정기관인 주무부처와의 어느 정도 간극을 유지하고 있으며, 그에 따라 정도의 차이가 있지만 관리자율성을 기관장이 발휘하고 있다. 또한 그 책임을 확보하기 위하여 성과계약 형태의 문서를 작성하여 계약형태의 협의를 통하여 성과목표를 제시하고 그에 대한 책임을 확보하는 체제를 유지하고 있다. 결국 앞에서 거론한 바 있는 선진국의 개혁방향이나 신공공관리주의가 지향하는 기본 가치에 충실하고자 하는 제도적 장치임을 확인할 수 있다.

### (3) 한국의 책임운영기관 추진 계획

IMF 금융위기 이후에 새로 출범한 정부는 정부조직개편과 함께 공공부문의 구조조정을 추진하여 왔으며, 전반적인 정부개혁은 작은 정부와 조직운영의 효율성을 높이고자 하는 방향으로 설정되었다. 다만 과거와는 달리 조직구조뿐만 아니라 예산이나 인사 및 조직 관리와 관련된 관리방식의 전환을 적극적으로 추진하였다는 점에서 새로운 평가를 받을 수 있을 것이다.

이러한 정부개혁의 한 방안으로 정부는 책임운영기관의 도입을 제시하였다. 정부는 이를 위하여 1999년 1월 29일 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」을 제정·공포하였으며, 10개 기관을 선정하여 시범적으로 실시할 예정이다.<sup>1)</sup> 정부가 밝힌 책임운영기관의 운영원리로는 독립적인 조직형태로 집행기능을 수행할 수 있는 독립성, 기관장을 공개 모집하여 계약직으로 채용하는 개방성, 소속장관과 사업목표 및 계획을 계약에 의해 합의하는 목표성, 예산·인사·조직관리상의 자율성, 사업성과에 따른 보상 및 책임부과 등 책임성 등을 제시하고 있다.

대상기관의 선정기준을 살펴보면 책임운영기관의 성격을 간접적으로 파악할 수 있다. 관련법률이 정한 기준에 따르면 사업적(수익 및 비수익사업 포함)·집행적 성질의 행정서비스를 제공하는 기관, 성과측정기준의 개발 및 측정이 용이한 기관, 장관의 책임한계가 분명하고 명확한 권한위임이 가능한 기관을 대상으로 각 부처의 의견을 수렴하여 선정하고 있다(기획예산처, 1999).

1) 책임운영기관으로 전환예정인 기관으로는 국방부의 국군홍보관리소, 경찰청의 운전면허시험장, 과학기술부의 국립중앙과학관, 문화관광부의 국립중앙극장, 국정홍보처의 국립영상간행물 제작소, 농촌진흥청의 농업기계화연구소, 보건복지부의 국립의료원, 건설교통부의 국도유지건설사무소 2개소, 해양경찰청의 정비청 등이 포함되어 있다.

〈표 1〉 외국의 책임운영기관의 비교

기준	영 국	뉴 질 랜 드	캐나다
주 요 특 징	명칭 (Executive Agency)	독립사업기관 (Crown Entity)	특별사업기관(SOA: Special Operating Agencies)
	기관 지위 • 부처내 기관	• 부처밖 독립기관	• 부처내 기관
	신분 • 공무원	• 대부분 민간인신분	• 공무원
	기관 유형 • 대민서비스기관 • 내부서비스기관 • 연구기관 • 규제기관	• 재정법의 • 4집단(재정백서) • 5집단(성과지표) • 6집단(사업계획서) • 7집단(이윤환수)	• 직접서비스기관 • 내부서비스기관 • 과학기술연구기관 • 규제기관
	주요 대상 기관 • 142개소(특허청, 운전면허 사업소, 여권관리청, 국가통 계사무소 등)	• 400여개소 (문서보존서, 국 립도서관, 도로안전사업소, 해양안전청 등)	• 19개소 (여권관리국, 특허청, 훈련개발원, 정부기록보존소, 파산감독청 등)
권 한	재무 관리 • 독립기금(부분) • 기관장의 신축적인 재무관 리를 위해 권한위임	• 독립기금 • 기관장이 이사회에 대리인으 로서 운영예산을 전권행사	• 독립기금(8개) • 기관장이 재무관리 권한 행사
	인사 관리 • 중하위직 인사권 위임 • 임금협상(부분): 1994년부 터 일부 대규모 책임기관은 독자적 임금협상	• 기관장이 기관내 모든 인사 권 위임 행사	• 공무원법 적용(2개는 독립고 용주) • 독립 고용주로 지정되면, 기관 장은 직위분류와 보수체계에 서 벗어나 독자적 권한행사
통 제 · 평 가	중앙 관리 기관 • 수상실내 Next Steps Unit	• 재무부 CCMAU/ 공공관리위원회	• 재정위원회
	위원회 • 부처자문위원회/ 관리자문위원회	• 기관이사회	• 자문단
	책임성 장 치 • 기본문서/사업계획서/ 연간백서	• 개별기관법/사업계획서/ 연간재정백서	• 기본문서/사업계획서/ 연간백서
	계약 관계 • 전면 시행	• 전면 시행	• 일부 시행
	평가 기준 • 책임기관의 능률성: 총자산 /총인력/총운영비의 변화와 절감비율, 산출단위비용의 변화, 공개입찰에 따른 절 감비율을 측정	• 계약서에 목표, 성과목표 측정, 회계제도 및 기타 성 과 및 책임성을 측정	• 제출하는 기본문서에서 기관 의 평가기준(재정, 운영, 서비 스 질 등)과 업무수행에 요구 되는 관리신축성에 초점을 둠

자료: 김근세(1999); 총무처직무분석기획단(1997); 기획예산처(1999) 자료를 근거로 재구성.

그러나 앞에서 제시한 기본운영원리에 따라, 관련법령은 책임운영기관에 대한 권한위임을 추진하고 있다. 먼저 책임운영기관 및 그 소속기관의 하부조직을 설치 또는 변경하거나 분장사무를 조정할 필요가 있는 경우 대통령령이 아닌 총리령 또는 부령으로 정하도록 하였으며, 책임운영기관의 총정원은 대통령령으로 정하나 직급별정원은 총리령 부령으로 정하도록 하였다. 책임운영기관 소속 공무원의 임용권은 중앙행정기관의 장이 가지고 있으며, 임용시험권한만은 기관장에게 위임하였다.

예산상으로는 특별회계를 운용할 수 있으며, 책임운영기관은 별도의 예산편성지침을 정할 수 있도록 하였고 수입금 마련 지출을 인정하였으며, 특별회계의 계정별 세출예산의 각각의 총

액범위에서의 예산이용을 허용하고 있다(유훈, 1999: 65-69). 그러나 현재 계획중인 책임운영기관의 권한위임은 자율적이고 독립적인 책임운영기관운영을 기대하기에는 미흡한 것으로 판단된다. 오히려 중앙부서와 책임운영기관간의 엄격한 계서적 관계가 설정되어 있어 충분적인 권한위임에도 불구하고 구체적인 인사, 조직, 예산상에는 행정자치부, 기획예산처, 주무부처와 사전 협의와 승인이 필요한 것으로 나타났다(김근세, 1999: 20).

결국 기획예산처의 시안에 따르면 책임운영기관의 자율적 운영과 계약적인 성과책임을 어느 정도 확보할 수 있을 것인가는 이견이 있을 수 있다. 아직도 중앙집권적인 통제와 중첩된 감독기능으로 어느 정도 의도한 효과를 거둘 수 있는 가에 대해서는 확신할 수 없는 상황이다. 특히 집권적이고 서열적인 우리의 행정조직문화하에서 이와 같은 불충분한 자율권한과 중첩된 통제장치로 인하여 성공적인 책임운영기관의 정착을 위해서는 시범운영 후 지속적인 제도적 보완이 뒤따라야 할 것이다.

### 3) 신공공관리이론의 적용상 한계

#### (1) 관리방식이 아닌 능력의 문제

신공공관리방식에 근거한 공공부문의 혁신 움직임은 앞에서 살펴본 바와 같이 선진 외국은 물론 우리나라의 행정개혁과정과도 접목되어 진행중임을 알 수 있다. 자율과 성과 그리고 경쟁과 고객을 중요시하여 민간기업에서 활용하는 다양한 경영기법을 공공부문에 적용할 뿐만 아니라 공공영역 자체에 대한 재검토를 통하여 보다 효율적인 민간부문에게 공공 서비스 공급을 위탁하거나 민영화를 추진하는 노력도 기울이고 있다. 이러한 혁신방향은 충분한 능력을 지니고 있는 우수한 공무원들이 시대에 뒤떨어진 예산, 인사 등 넓은 관리방식의 몇에 사로 잡혀 있기 때문에, 국가경쟁력의 회복을 위해서는 이와 같은 관리체제의 변화가 시급하다는 인식에 그 기초를 두고 있다(National Performance Review, 1993: 2).

따라서 신공공관리주의적 입장은 규제와 통제의 완화를 통한 자율성 증대(liberation management)와 시장중심적 관리(market driven management)를 핵심적 방향으로 설정하고 있다. 자율성에 기초한 관리는 기본적으로 관리자의 능력을 인정한 가운데 잘못된 관리체계를 개선하는 것을 새로운 관리방식의 출발로 인식하고 있다. 시장원리적용을 통한 관리방식의 핵심은 경쟁원리의 도입이다. 결국 공공부문을 개혁하기 위해서는 공공부문 내부에서 성과와 경쟁을 통한 내부경쟁질서의 조성이 필요하다는 입장이다(Kaboolian, 1998; Terry, 1998). 이와 같은 신공공관리 또는 관리주의는 보다 균형적으로는 우리 사회의 진보가 경제적인 생산성의 향상에 기인하며, 이러한 생산성의 향상은 종합적인 관리방식을 포함한 보다 새로운 기술(technologies)의 적용에서 온다는 믿음과 신념체계에 근거하고 있다(Pollitt, 1990). 즉 보다 우수한 관리방식의 도입이 조직의 업적을 향상시키고, 낭비요소를 줄임으로써 국가회생을 위한 핵심사항이라고 믿고 있다.

하지만 우리는 이러한 기본 가정에 의문을 가질 필요가 있다. 민간기업에서 사용되고 있는 선진적인 관리기법을 적용한다고 하여도 공무원이 현재 가지고 있는 기본적인 문제해결능력이 부족한 경우에는 의도한 긍정적인 효과를 항상 가져올 수는 없을 것이다. 즉 문제의 해결은 바로 조직 구성원인 사람의 문제이고, 이러한 조직 구성원 능력의 문제를 해결하지 않고는 관리방식혁신이나 공공부문개혁을 완성할 수 없으며, 단순히 새로운 관리기법의 적용은 문제를 더

록 악화시킬 수도 있다(Kettl et al., 1996: 3).

이러한 관점에서 보면, 조직 구성원에 대한 인식의 전환이 요구된다. 즉 공무원 인력을 비용이나 부담으로 인식하느냐 아니면 전략적인 자산으로 인정하느냐에 대한 판단이 필요하다. 단순히 공무원 인력이 비용(cost)으로 인식된다면 공공관리의 개선방향은 공무원 인력을 줄일 수 있는 방안이나, 어떻게 하면 주어진 인력을 최대한 통제하고 관리하여 능률성을 높일 수 있는 관리방식이 무엇인가에 초점을 맞추어야 할 것이다. 그러나 진정한 개혁은 일을 수행할 수 있는 능력을 가진 사람들을 공급하거나 주어진 인력이 자신의 능력을 발휘하고 개발할 수 있도록 함으로써 이루어질 수 있다. 따라서 새로운 규정의 적용이나 관리방식 도입에 의한 개혁은 문제를 해결하지 못한다는 입장이라면 공공부문혁신에 대한 접근법이 달라져야 할 것이다. 특히 이와 같은 관점에서는 개혁의 상징적 의미나 정치적 수사로서 강조되는 단순한 공무원 인력과 조직의 규모적 감축은 진정한 개혁의 의미를 부여받을 수 없게 된다.

결국 공공부문의 혁신을 위한 제도개혁은 공무원 개개인을 비용이라기보다는 자산으로 인식하는 시스템 구축에서부터 시작하여야 한다. 조직 구성원 개개인을 대규모 관료조직의 고립된 개체 또는 통제와 관리의 대상으로 인식하는 한 조직혁신은 완성될 수 없다. 따라서 개혁의 본질은 개개인이 스스로 조직을 구성하는 핵심적인 요소로 인식하고, 이들 개개인이 리더십을 발휘할 수 있는 시스템을 완성하는 노력이 핵심이 되어야 한다(Kettl et al., 1996: 29-31).

## (2) 다른 행정가치와의 충돌

공공부문의 혁신은 모든 문제의 해결이기보다는 하나의 문제를 다른 문제로 대체하는 것이라는 인식이 중요하다(Kettl et al., 1996: 29). 기존의 안정적인 직업공무원제도나 균형과 견제를 강조하는 엄격한 규칙의 적용과 내부통제방식 그리고 민주적인 절차 등은 나름대로 그 시대적 상황에서 바람직한 행정역할을 추구하기 위한 노력의 결과로 인식할 필요가 있다. 즉 기존의 모든 행정관리방식을 폐기해야 할 대상으로 인식하기보다는 나름대로의 존재의미를 부여하고 과연 현 시점에서 어떠한 가치와 방향을 설정하는 것이 필요한가에 대한 논의가 필요하다. 이러한 점에서 신공공관리주의가 지향하는 관리방식은 여타의 행정가치와 상충될 가능성성이 높다.

가장 먼저 민간부문의 조직관리방식을 공공부문에 적용한다는 근본적인 한계는 물론 자율성과 경쟁원리에 따라 통제를 벗어난 행정과 민주주의 원리에 근거한 주민통제와의 갈등문제가 제기될 수 있다. 다시 말하면 위험을 감수하고(risk-taking), 규칙을 탄력적으로 적용하고(rule-breaking), 시장원리에 입각한 자기중심적인(self-interested) 경쟁논리에 입각한 공공관리가 과연 어떻게 공익과 연계되며, 새롭게 생성된 관료적 권력에 대한 통제는 과연 가능한가의 문제가 제기된다(Terry, 1998: 198). 이러한 점에서 Jordan(1994)이 기존의 통제 중심의 행정은 공무원의 자의적인 행동에 대한 견제를 위한 제도적 장치로서 기능되어 왔으며, 이에 대한 반작용으로서의 자율성 중대는 또 다른 방향의 선택에 불과한 것이며 문제의 완전한 해결은 아니라는 지적은 시사하는 바가 크다.

## (3) 행정환경적 한계

신공공관리주의가 근거하고 있는 서구 자본주의적인 시장질서가 확립되어 있지 않는 사회적 상황에서 신공공관리적인 관리기법이 성공적으로 적용될 수 있을까 하는 의문이 제기될 수 있

다. 즉 Kelly가 자작한 바와 같이 신공공관리적인 기법과 그 사회적 실재(social reality)가 적합한지에 대한 검토가 필요하다. 신공공관리는 몇 가지 이론적 전제를 가지고 있다. 즉 비시장적 의사결정과정에도 합리성과 효용극대화를 추구하고 이와 같은 원칙에 준거하여 행동하는 활동주체들의 존재를 가정하여 효율적인 자원배분을 위해서는 경쟁원리의 도입에 필요한 공공의 선택을 강화해야 한다는 이론적 입장이 전제되어 있다. 아울러 직접 집행업무를 담당하는 대리인이 위임되어진 업무를 지식과 경험 그리고 능력을 가지고 위임자의 의도에 따라 업무수행을 할 수 있도록 계약이나 유인전략을 통해 제도화할 수 있다는 전제 역시 설정되어 있다.

그러나 우리의 실정이 과연 이러한 개념적 전제를 충족하고 있는가는 의문이다. 즉 현재 우리 사회의 시민들이 합리적인 소비주체나 고객으로서 공공서비스와 재화를 효용극대화라는 원칙에 의해서 이용하는가의 문제 또한 경쟁적 상황에서 책임있고 능력있는 민간위탁주체를 포함하여 대리인들이 존재하는가의 문제를 심각하게 고려해 볼 필요가 있다.

우리나라의 경우처럼 자유롭게 정보와 재화가 교환되고 개별적인 효용(utility)을 확보할 수 있는 의사결정이 이루어지지 못하는 시장질서상황에서 공공부문과 민간부문과의 경쟁을 지향하는 민간화나 대리인에 대한 민간위탁, 공공부문 내에서의 경쟁을 유도하는 관리기법의 적용은 한계를 가질 수 밖에 없다. 특히 우리나라의 경우 현실적인 민간부문의 경영이 과연 어느 정도 공공부문을 선도할 정도로 앞서 있으며, 신공공관리주의가 강조하듯이 정치성이 배제된 합리적 의사결정을 하고 있는 가에 대한 문제제기가(강선택, 1999) 어느 정도 설득력이 있는 주장이라고 평가할 수 있다.

결국 합리적인 의사결정이 이루어지는 시장질서, 건전한 의식과 능력을 지닌 민간부문과 시민사회의 존재 등이 새로운 관리기법의 도입과 어우러질 필요가 있다. 또한 조직 구성원의 의식과 능력을 갖추지 못한 상황에서 선진화된 관리기법의 적용은 결국 형식주의에 흐르게 될 뿐만 아니라 나아가 조직의 생산성 향상이 아닌 새로운 업무부담으로 이어지게 되고 오히려 조직의 안정성을 해치는 결과를 낳게 될 수도 있다는 점을 인식하여야 한다. 특히 상하관계와 연봉서열을 강조하고, 업무의 상호연계성이 무척 강한 우리 행정조직문화하에서는 개인간의 경쟁이 가져오는 부정적인 파급효과도 고려하여야 한다. 아울러 과연 최고 관리층이 이러한 새로운 관행을 받아들일 수 있는지의 여부 그리고 여타의 통제제도(특히 감사제도)가 새로운 관리방식과 그 결과를 받아들일 수 있는가의 문제도 검토되어 제도개선이 이루어질 때 비로소 신공공관리주의가 지향하는 행정관리제도의 정착이 가능할 것이다.

### 3. 지방정부의 혁신방향 : 책임경영제의 정립

#### 1) 행정에 있어서 책임경영제의 필요성

지식기반사회의 전개 등 새로운 환경변화는 지방정부에 대하여 새롭고 다양한 역할을 요구한다. 지식정보구축, 지식산업육성, 성과의 중시, 다양한 인력의 충원, 시민사회와 연계 등이 지적되고 있다. 그 중에서도 지방정부가 실질적인 문제해결능력을 지닌 적극적이고 전략적인 행정체제로의 전환, 아울러 조직관리방식이 성과를 중시하고 그에 대한 책임을 묻는 행정체제로의 전환이 강조되고 있다. 그러나 이러한 전환은 일회적인 조치로는 불가능할 것이다. 다시 말하면 일시적인 내부관리규칙이나 사무전결규칙의 개정이나 지침의 변경에 한정된 조직혁신을 위한 노력은 그 효과가 지속되기는 어려울 것이다. 따라서 지방정부가 보다 적극적인 업무

수행을 하는 체제로 전환되기 위해서는 각 하부조직이 지속적으로 조직전체의 능력을 강화하고 조직 구성원들의 능력을 개발하는 방향으로 전환되어야 할 것이다. 그렇다고 선진 외국과 같이 신공공관리주의에 근거한 책임운영기관의 도입이나, 급격한 민영화나 경쟁체제의 도입 역시 앞에서 지적한 바와 같은 한계를 가질 수 밖에 없다.

결국 지방정부가 직면하고 있는 다양한 문제의 해결을 위해서는 실제로는 조직 구성원의 능력 문제로 귀착될 수밖에 없게 된다. 빠르게 변화하는 상황에 적응하는 공무원 개개인의 능력이 보강되고 관점과 시야가 넓어지고 기본적인 사고체계가 변화하지 않는 한, 규정과 규칙의 변화나 제도의 개선에만 의존하는 공공부문 혁신은 제한된 효과를 가져오게 될 것이다. 특히 21세기는 지식기반사회로의 전환이 구체화될 것이라고 전망되고 있다. 이와 같은 지식기반사회야 말로 개개인뿐만 아니라 공무원들의 개별적인 능력과 경험 그리고 지식이 보다 중요하게 될 것이다. 이와 관련하여 개별적 공무원의 능력개발을 적극적으로 지원하고, 이를 공무원들의 자유로운 사고와 경험 그리고 지식이 공유되고 존중될 수 있는 관리체제와 조직원리 그리고 리더십 스타일의 변화가 절실히 필요한 시점이다. 그러나 교육과 훈련을 통한 조직 구성원의 개개인의 능력개발은 상당한 시간과 노력이 필요하다. 따라서 조직관리시스템 자체가 업무수행 과정을 통하여 문제해결능력을 구축할 수 있는 방식으로 전환될 필요가 있다.

이러한 상황을 고려할 때에 영국의 Ibbs 보고서가 강조하는 다음의 세 가지 측면에 보다 관심을 기울일 필요가 있다. 즉 공공부문의 개선은 ① 각 부서의 작업과 일이 되게 하는 방식으로 이루어져야 한다. 즉 관리 시스템과 구조의 변화는 반드시 정책이 집행되고 서비스가 제공될 수 있도록 되어야 한다; ② 각 부서의 관리방식은 각 부서의 구성원들이 과업을 완수할 수 있는 경험과 능력을 확보할 수 있도록 이루어져야 한다; ③ 각 부서는 끊임없는 개선작업이 이루어질 수 있도록 구조화되어야 한다(Blundell and Murdock, 1997: 47). Kettl(1996) 역시 새롭게 요구되는 공공부문의 시스템은 다음과 같은 특징을 지닌 실제적인 문제를 해결할 수 있는 시스템으로 전환되어야 한다고 강조하고 있다. 즉 새로운 문제를 해결할 수 있는 능력을 지닌 정부를 건설할 수 있는 시스템을 구축해야 하며, 창의적이고, 능력있는 공무원을 보상하고 그들에게 유연성을 제공할 수 있는 시스템이 필요하다고 지적한다(Kettl, 1996: 2).

이와 같은 입장은 최근에 강조되는 임파워먼트(empowerment)개념으로 요약될 수 있을 것이다. 임파워먼트는 조직구성원에게 보다 많은 권한을 부여함으로써, 조직구성원들의 능력을 증진시키고 그에 따라 조직구성원들에게 동기를 부여함으로써 업무수행을 보다 적극적으로 수행하도록 유도하는 것이다. 결국 조직구성원들에게 업무수행과정에 충분한 권한을 부여하고 능력을 배양함으로써 담당직무에 대한 계획과 분석을 통해 책임을 지고 업무를 수행하고 아울러 직무만족과 사기진작 그리고 고객 만족도를 높일 수 있는 관리방식이다(박경원·김희선, 1999: 226-227; 김상묵, 1999). 따라서 이제는 재량권의 이양을 통한 분권화작업은 과거와 같이 단순히 민주성의 향상이라는 차원뿐만 아니라 실제적으로 계획과 집행단계에서 문제를 해결하고 효율적인 서비스를 제공하고자 하는 구체적인 목적을 위해 추진되고 있다. 즉 자원과 인력의 배분이 서비스를 제공하는 지역이나 단계에서 이루어진다면 이용자의 필요에 따라서 보다 합리적인 의사결정과 효율적인 기관운영이 이루어지리라 판단되기 때문이다. 이러한 분권화는 상부관리층과 조직의 집행기관과의 간극을 축소하는 것을 의미하게 되며, 상부의 일방적인 지시에 의해서 움직이기보다는 결과에 대하여 직접적인 책임을 부담하여야 하는 집행기관

에서 내린 의사결정에 따라 조직 구성원이 움직이는 것이 보다 바람직하다는 인식에 기인한다 (Common, Flynn, and Mellon, 1992: 51).

지금까지 살펴본 바와 같이 지방정부가 추구할 수 있는 관리적 제도개선방향으로 책임경영제를 들 수 있다. 책임경영제란 각 부서의 조직 구성원이 급격하게 변화하는 환경변화에 대응하여 주어진 문제를 적극적으로 해결하기 위하여 그에 필요한 권한과 기능을 보유하고, 아울러 그 결과에 대하여 책임을 지는 행정조직역량을 가진 조직으로 기능할 수 있는 관리시스템을 의미한다. 아울러 조직 스스로 조직역량을 끊임없이 강화하기 위하여 조직과 조직구성원의 지식과 경험을 축적시켜 학습하는 조직구조와 관리방식을 의미한다. 이와 같은 책임경영제는 기존 부서조직의 변화라는 점에서 독립된 기관 형태로 분리되는 책임운영기관과는 염연히 다르다. 즉 책임경영제는 전체 행정조직체계 안에서 작동하게 된다. 따라서 다음과 같은 몇 가지 측면에서 책임운영기관과 염연히 구별된다. ① 책임경영제는 책임운영기관과는 달리 독립기관을 전제하지 않는다. ② 책임경영제 하에서 부서책임자는 기존 계선조직체의 공무원 신분과 지위를 그대로 유지한다. ③ 책임경영제 하에서 각 부서가 발휘하는 인사·예산·조직 재량권에서 차이가 난다. ④ 법령에 근거한 성과계약서나 성과백서 등이 명시적으로 작성되지 않는다. ⑤ 책임경영제는 반드시 공공서비스 제공이나 집행기관에 한정하지 않는다.

〈표 2〉 책임운영기관과 책임경영제의 비교

	책임운영기관	책임경영제
개념	별도의 책임운영기관법에 근거하여 설립된 독립기관	별도의 법적 근거가 불필요한 기존 행정조직의 운영방식
업무성격	집행적인 공공서비스 제공	공공서비스 제공뿐만 아니라 일반 행정업무
조직구성원 신분	공무원(일부 계약직)	공무원 신분
기관장 임용	계약직으로 외부민간인 임용	공무원 신분
성과평가	별도의 평가위원회 성과계약강조	별도의 평가위원회는 운영하지 않음
예산·인사 자율성	기관장의 자율성 보장 특별회계(기업회계 원칙)	기존의 자율권한 일반회계 원칙 준수

## 2) 지방정부의 책임경영제 추진방향

책임경영제의 핵심사항이 다른 아닌 각 사업부서나 사업부서의 장이 행사하는 권한이 어느 정도인가에 달려 있다고 하겠다. 현재 A 광역자치단체의 경우 사무전결규칙에 따르면 전결권 한의 단순한 수적인 면에 있어서는 도지사의 경우 175건, 행정부지사는 252건, 실·국장은 1,068건, 실·과장은 1,473건으로, 총 2,968건에서 도지사 및 행정부지사가 차지하는 결재권한은 숫자적인 면에서는 매우 적은 비율이다.

그러나 도지사의 결재사항은 매우 포괄적이며 도정의 방향을 결정하는 사항 등이 포함되어 있다. 즉 도지사의 결재사항은 '기관의 존립 및 운영에 관한 기본목표의 설정 및 기본계획수립'이나 '새로운 정책과 주요시책·사업의 기본방향 결정 및 기본계획수립' 등과 같이 도정의 기본 방향을 결정하는 사안에 대해 결재권한을 행사하고 있다. 아울러 '의회 등 관련기관에 대한 주

요. 의사결정'이나 '예산편성 및 결과보고에 관한 사항'에 대한 결재권한을 행사함으로써 기본 제도나 재정에 관한 기본 틀을 결정하는 권한을 행사하며, '산하단체 및 지방공사 등에 관한 주요 승인사항'을 결재함으로써 산하기관에 대한 의사결정에 영향을 미칠 수 있다. 한편 행정부지사의 경우에는 '기본계획에 따른 분야별 운영목표설정 및 시행계획의 수립'이나 '장기적인 정책·목표·방침에 관한 시행계획의 수립' 등 집행계획에 대한 결재권한을 행사하고 있으며 '실·국·본부 업무 조정·감독'에 관한 권한을 행사함으로써 실제적인 조직을 총괄 관리하는 책임을 맡고 있음을 알 수 있다.

실·국장의 경우는 총 1,473건의 전결권한을 행사하고 있으며, '기본계획·시행계획에 따른 소관분야의 구체적 사업계획의 수립' 및 '일반 인·허가사항의 합법성 정밀 검토' 등과 같은 사업계획과 관련된 사항을 결정하는 권한을 행사하고 있음을 알 수 있다. 한편 과장의 경우 '구체적 사업계획에 따른 집행'에 관한 의사결정에 결재권한을 행사하고 있으며, '소관업무의 추진 상황파악 및 관리' 또는 '소관업무에 관련된 현지확인·기초조사 및 제 자료의 수집·조사·연구' 그리고 '인·허가 등 민원사항의 접수·처리' 등과 같은 구체적인 실제업무의 집행과 관련된 사항에 대하여 전결권한을 행사하는 것으로 나타났다. 결국 각 부서의 장이라 할 수 있는 실·국장 또는 실·과장은 행정체제가 가지고 있는 사무분장규칙이나 전결규칙 등에 의해서는 부서의 사업과 관련된 전결권한은 어느 정도 제도적으로 보장된 것으로 평가된다.

〈표 3〉 A 광역자치단체의 사무배분 현황

구 분	내 용
도지사의 결재사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기관의 출범 및 운영에 관한 기본목표의 설정 및 기본계획수립</li> <li>• 새로운 정책과 주요시책·사업의 기본방향 결정 및 기본계획수립</li> <li>• 의회 등 관련기관에 대한 주요 의사결정</li> <li>• 예산편성 및 결과보고에 관한 사항</li> <li>• 국제교류 및 국제협력사업에 관한 주요의사 결정</li> <li>• 대외발표용 각종설문 및 축사, 기념사</li> <li>• 산하단체 및 지방공사 등에 관한 주요 승인사항</li> <li>• 주요 인·허가 및 기금관리</li> </ul>
행정부지사의 전결사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기본계획에 따른 분야별 운영목표설정 및 시행계획의 수립</li> <li>• 장기적인 정책·목표·방침에 관한 시행계획의 수립</li> <li>• 실국본부 업무 조정·감독</li> <li>• 주요 인·허가사항의 합법성 정밀 검토</li> </ul>
실·국장의 전결사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기본계획·시행계획에 따른 소관분야의 구체적 사업계획의 수립</li> <li>• 일반 인·허가사항의 합법성 정밀 검토</li> <li>• 과장의 업무수행에 대한 조정·감독</li> <li>• 산하 사업소 지도·감독</li> </ul>
과장의 전결사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 구체적 사업계획에 따른 집행</li> <li>• 소관업무의 추진상황파악 및 관리</li> <li>• 소관업무에 관련된 현지확인·기초조사 및 제자료의 수집·조사·연구</li> <li>• 인·허가 등 민원사항의 접수·처리</li> <li>• 기타 단순 경미한 반복적·일상적 업무</li> </ul>

한편 사업의 예산편성과 관련해서는 실국별로는 상당한 정도의 자율성을 확보하고 있는 것으로 판단된다. 즉 중앙정부에 의해서 마련된 예산편성지침이 각 실·국에 전달되면, 예산부서

는 세입예산과 기준의 예산규모 등을 고려하여 실·국·소·원별 재원한도액(ceiling)을 설정하여 가용재원을 배정하여 일차적으로 각 사업부서로 하여금 예산사정작업을 수행하여 사업예산요구서를 제출하도록 하고 있다. 각 사업부서는 예산요구서와 함께 사업계획서, 명시이월조서, 계속비이월조서, 채무부담행위조서, 예상사항별 설명서 등 필요한 제반서류를 예산부서에 제출한다. 이때 각 부서는 부서의 사업의 우선 순위를 고려하여 예산을 편성하여 예산부서에 예산을 요구함으로써 해당사업에 대한 집행부서의 자율성을 제고하는 동시에 예산편성의 정밀성과 효과성을 높일 수 있게 된다(이재원, 1999). 이러한 예산편성과정을 보면 각 실·국·소·원 등 사업부서나 부서의 장이 행사하는 예산편성에 대한 재량권은 제도적으로 어느 정도 마련되어 있다고 평가할 수 있다.

이에 반해 부서의 장이 부서 소속 구성원에 대하여 인사와 관련하여 결정권한을 행사할 수 있는 범위는 제한된 범위에서 이루어지고 있다. 물론 근무성적평정에 있어서 상급자로서 근무성적평정을 할 수 있는 권한은 부여받고 있으나, 현재 조직문화관례상 근무성적평정이 연봉서열이나 역산제적인 성격을 띠고 이루어지고 있음을 고려할 때 부서장이 부서 소속공무원에 대하여 인사상 발휘할 수 있는 권한은 제도적으로 충분히 보장되어 있지 못한 것으로 나타난다. 다만 해당 부서의 소속 공무원중 6급 이하의 공무원의 실·국·소·원내 전보에 대해서는 자율적 결정을 할 수 있다. 부서간의 전보에 대해 실·국장은 필요한 인력에 대한 전보요청을 인사부서에 요청할 수 있으며, 인사위원회에 참여하여 필요인력의 전보와 관련하여 부서장사이에 조정을 할 수 있다. 한편 승진의 경우는 6급 이하 공무원에 대해서는 승진범위내에서 승진제청권한을 행사할 수 있다. 그러나 5급과 4급 소속공무원에 대한 인사상 권한은 상대적으로 제한되어 있는 것으로 나타났다. 물론 인사위원회 등 인사관련위원회의 구성원으로 실·국장이 어느 정도 영향력을 발휘할 수 있으나 현행 제도상 보장되어 있는 인사상의 권한은 충분하다고는 말할 수 없다.

한편 실·국장이나 산하기관인 사업소 등의 기관장들에 대한 면담을 통해 파악한 이들의 의견은 중앙정부에서 추진하고자 하는 책임운영기관의 도입에는 대부분 시기상조임을 강조하고 있다. 그러나 보다 자율적인 책임경영제의 전환에 대해서는 긍정적인 경향을 보이고 있었으며, 현재 주어진 권한에 대해서는 필요한 범위 내에서의 권한위임이 제도적으로는 이루어졌다 고 평가하고 있으며, 다만 관련되는 제도가 병행하여 개선되어야 할을 지적하고 있었다. 특히 감사제도의 변화없이는 책임있고 탄력적인 행정이 어려울 것이란 지적이 많았다. 한편 주요사업이나 그에 따른 예산규모편성에 있어서는 각 부서의 재량권이 어느 정도 발휘되고 있으나, 예산내역변경에는 제한을 받고 있음을 지적하고 있다. 조직 구성원들에 대한 인사와 관련하여 전보나 승진에 있어서 부서장의 권한과 본청 상급자의 권한이 나누어 행사되고 있으며, 징계는 전적으로 부서장 권한 밖인 것으로 조사되었다.

지금까지의 논의를 종합하여 보면 결국 지방정부가 책임경영제로 전환되기 위해서 다음과 같은 특징을 지닌 조직관리체제의 구축이 요구된다고 하겠다.

- ① 각 조직이 환경변화에 대응한 문제해결능력을 갖추기 위해서는 우선 전략적인 관리와 기획체제를 갖추어야 한다. 이와 관련하여 조직의 주어진 환경에 대한 분석을 할 수 있어야 하며, 조직의 내부역량에 적합한 전략의 선택과 집행을 할 수 있어야 한다.
- ② 실제로 문제를 해결할 수 있는 조직역량을 발휘하기 위해서는 각 부서는 조직, 인사, 예산상의 권한을 발휘하여야 한다. 따라서 부서장은 부서내 조직 구성원에 대한 인사권한, 조직

단위별 예산 편성권한 그리고 하부조직의 설치 및 조정권한 등을 발휘할 수 있어야 한다.

③ 조직운영 결과에 대해서는 성과를 통하여 그 책임을 물을 수 있어야 한다. 이를 위해서는 전반적인 성과평가제도가 필요하다.

④ 조직내 지식과 경험의 축적과 공유를 통하여 각 부서가 지속적으로 조직역량을 확충할 수 있도록 하는 유도하는 관리방식을 의미한다. 이를 위해서 조직은 학습조직형태의 관리시스템이 구축되어야 하며, 또한 정보기술을 이용한 지식과 정보의 축적이나 공유체계를 갖추어야 한다.

⑤ 감사 및 회계 그리고 예산제도 등 관련제도가 병행하여 보다 탄력적이고 성과지향적으로 변화되어야 한다.

이와 같은 조직구조의 장점으로는 첫째, 수직적·수평적 부서간의 상호의존도를 가능한 축소함으로써, 기계적인 관료조직의 문제점인 조정과 협력의 어려움을 극복할 수 있다. 둘째, 집행부서에 대한 광범위한 자율성을 부여함으로써 집행과정에서 조직 내·외부 고객들의 요구에 대응하는 의사결정을 할 수 있다. 셋째, 각 집행부서는 업무에 대한 총괄적인 권한과 책임을 동시에 부여함으로써 책임행정체제를 확립할 수 있다. 넷째, 각 부서는 문제해결을 위해 과업 중심의 팀제 등 탄력적인 조직관리방식을 적용하여 조직의 신축성과 탄력성이 증대된다. 다섯째, 최고 관리층의 조직관리의 부담을 경감할 수 있다. 여섯째, 조직이 학습조직으로서 지속적인 핵심 조직역량을 증대할 수 있다.(김상목, 1998).

결국 지방정부가 나아가야 할 방향으로 책임경영제를 다음과 같이 제시할 수 있다. 책임경영제는 충분한 권한을 가지고 그 결과에 대해서 성과로서 책임을 지는 관리체제를 의미한다. 따라서 책임경영제에서는 중간관리층의 역할이 매우 중요하게 부각될 수밖에 없다. 중간관리층이 그들의 주된 고객이 누구이며, 관여하고 있는 다양한 이해관계인들을 파악하고 이들이 직면하고 있는 환경변화와 내부역량을 분석하는 작업이 핵심적인 사안으로 대두되고 있음을 인식할 필요가 있다.

#### 4. 마치면서

지식기반사회의 전개는 결국 지방정부가 직면할 행정환경의 불확실성 증가라고 할 수 있다. 따라서 일상적인 업무를 중심으로 하는 행정이기보다는 보다 전략적으로 계획하고 행동하며, 행정을 둘러싼 다양한 집단과 세력간의 관계를 중요시하는 전략적인 행정체제로 전환되어야 나름대로의 행정 역할을 수행할 수 있게 될 것이다. 그러한 체제로의 전환이 이루어지지 못할 때, 다양한 정치경제적 집단과의 협력과 경쟁 그리고 빠르게 움직이는 자본이동, 끊임없이 변화하는 정보통신기술에 대응 할 수 없게 될 것이다. 결국 과거처럼 일방적인 지시와 통제 그리고 중앙정부 정책의 매개적 역할만 할 수 없고 엄연한 지역경제주체이자 정치적 주체로서 나름대로의 역할을 담당하여야 한다. 이와 같은 환경변화에 대응하기 위해서 보다 능력이 있고 적극적인 책임경영행정체제로 전환되어야 한다.

이러한 책임경영제로 전환되기 위해서는 각 기관이나 조직단위에 책임과 권한의 부여가 전제되어야 하는 것은 사실이다. 인사, 예산, 감사, 회계 등 관련제도가 병행하여 개혁되지 않고 있는 책임 있는 전략수립은 어려워질 것이다. 따라서 지방정부 차원에서 각 실국단위에서의 책임경영제를 통하여 예산 범위에서의 자율적인 예산편성권한, 내부인력시장 활성화를 통한 인력운

영, 팀제 등 조직운영권한, 감사제도의 획일성 탈피 등과 같은 제도 개선이 병행되어야 전략적 기획체제가 이루어질 수 있을 것이다. 아울러 기관이나 조직 단위가 스스로 끊임 없는 능력개발과 지식과 정보를 흡수하는 학습조직화되는 것도 지식기반사회에서 필요한 지방정부 혁신의 한 방향으로 제시될 수 있을 것이다. 물론 이와 같은 지방정부의 혁신이 실질적으로 집행되기 위해서는 기관과 조직의 책임자의 리더쉽의 변화가 필요하다. 리더의 핵심적인 역할인 비전과 전략을 제시하고, 전략적 기획체제가 정착되기 위해서 조직 구성원에 대한 신뢰를 바탕으로 한 민주적, 참여적, 전략적 방식으로 리더쉽 스타일이 변화되어야 한다.

## 참 고 문 헌

- 강신택. (1999). “한국에 있어서의 행정과 경영”, 『정부정책 및 정부개혁의 평가』, 1999년도 하계학술대회 발표논문집, 한국행정학회·한국정책학회.
- 기획예산처·정부개혁실. (1999). 『책임운영기관 제도』.
- 김근세. (1999). “책임운영기관 제도의 비교분석 : 한국 책임운영기관 제도의 특성”, 경기개발 연구원 Workshop 발표자료.
- . (1998). “책임집행기관에 대한 연구 : 영국의 사례를 중심으로”, 『한국정책학회보』 제7권 2호.
- 김상록. (1999). “내부인력시장제도 도입에 관한 연구”, 경기개발연구원 workshop 발표자료.
- . (1998). “지방정부의 경쟁력 강화 : 조직 및 인력관리”, 『한국정책연구학회』 제2권 1집.
- 박경원·김희선. (1999). 『조직이론강의』, 서울: 대영문화사.
- 박재란. (1998). 『현대조직론의 이해』, 서울: 무역경영사.
- 서준복. (1999). “공공관리에 관한 보완적 접근 : 정보기술을 활용한 행정개혁”, 『서울행정학회』.
- 유훈. (1999). “책임행정기관에 관한 연구”, 『행정논총』 제37권 1호.
- 윤영진 외. (1999). 『정부개혁의 모델 : 뉴질랜드에서 배운다』, 서울: 지샘.
- 이재원. (1999). 『지방정부의 성과주의 예산제도 도입방안』, 수원: 경기개발연구원.
- 총무처분석기획단. (1997). 『신정부개혁론: OECD를 중심으로』, 서울: 동명사.
- Blundell, Brian and Murdock, Alex. (1997). *Managing in the Public Sector*, Londodn: Butterworth and Heinmann.
- Boston, Jonathan, et al. (1996). *Public Management: The New Zealand Model*, Auckland: Oxford Univ. Press.
- Common, Richard, Flynn, Norman and Mellon, Elizabeth. (1992). *Managing Public Services : Competition and Decentralization*, London: Butterworth-Heinemann, Ltd.
- Eadie, Douglas C. (1983). “Putting Powerful Tool to Practical Use: The Application of Strategic Planning in the Public Sector,” *Public Administration Review*, 43(5).

- Hood. (1991). "A Public Management for All Seasons," *Public Management*, 69, Spring.
- Ingraham, Patricia W. (1997). "Play It Again, Sam: It's Still Not Right: Searching for the Right Notes in Administrative Reform", *Public Administration Review*, 57(4).
- Kaboolian, Linda. (1998). "The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate", *Public Administration Review*, 58(3).
- Kettl, D., Ingraham P. W., Sanders R. P., Horner, C. (1996). *Civil Service Reform*, Washington: Brookings Press.
- Kelly, Rita, Mae. (1998). "An Inclusive Democratic Polity, Representative Bureaucracies and the New Public Administration," *Public Administration Review*, 58(3).
- NPR. (1993). "Mission Driven, Results Oriented Budgeting," *Accompanying Report of the National Performance Review*, Washington D.C.(<http://www.npr.gov> ).
- Oliver, Dawn and Dreway, Gvin. (1996). *Public Service Reform*, NY : Pinter.
- Pollitt, Christopher. (1990). *Managerialism and the Public Service*, Cambridge: Basil Blackwell.
- Terry, Larry D. (1998). "Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement", *Public Administration Review*, 58(3).

---

**양기용:** 성균관대학교 행정학과와 서울대학교 행정대학원 졸업한 뒤 미 펠라웨어대학교 대학원에서 도시정책학 박사학위를 취득하였다. 현재는 경기개발연구원 기획조정부장으로 재직하고 있다. 관심연구분야는 지방행정, 도시정치, 지방정부개혁과 지역개발전략 등이며, 주요논문으로는 지역경제의 지방재정수입에 관한 효과분석(한국행정학보, 29권 3호), 기업구조변화를 이용한 지역경제 개발전략(한국정책분석평가학회보, 5권 1호), 결재경로분석에 관한 시론적 연구(한국행정학보, 30권 1호), 행정서비스 성과평가제도의 도입과 적용(한국정책학회보, 7권 3호), 민선자치단체장 이후 주민참여제도의 운영실태 분석(한국지방자치학회보 10권 2호) 등이 있다.